

6.

Ustęp E

Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” a organy państwowe

6.1.

Twierdzenia wstępne

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

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

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

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

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

6.2.

Pojęcie organu jako takiego

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

W Polsce najbardziej uniwersalną definicję organu wykreował niewątpliwie Czesław Znamierowski¹. Według niego „organem grupy nazywamy takiego zastępcę, który należy do niej i ma stałą pozycję w jej strukturze. Zastępstwo oznacza możliwość działania w imieniu tej grupy, na jej rzecz i dla jej dobra. Istotne jest przy tym, że kompetencje organu wynikają z przydzielenia mu zadań określonych w statucie organizacyjnym grupy, a nie z jednorazowego upoważnienia”

¹ Czesław Znamierowski – „Szkola prawa. Rozważania o państwie, Warszawa 1988”

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

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

Osoba fizyczna zatrudniona na podstawie stosunku pracy do zapewniania należytego funkcjonowania organu jako struktury organizacyjnej w podejściu podmiotowym uzyskuje status prawny pracownika, zatrudnionego (powołanego) w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania (działania) danego organu. W określonych stanach prawnych status prawny danej osoby fizycznej, działającej na podstawie stosunku pracy (czy stosunku służby) na rzecz określonej instytucji, wymaga dalszego dookreślenia. Są na przykład osoby fizyczne będące funkcjonariuszami publicznymi (mające status funkcjonariuszy publicznych) czy pełniącymi funkcje publiczne (mające status osób pełniących funkcje publiczne)². W Polsce czterysta sześćdziesiąt osób ma status posła. Można także mówić o tym, że niektóre osoby fizyczne mają status prawny organów państwa. Są to osoby fizyczne, które jako organy państwa jednoosobowo lub w zintegrowanym połączeniu z innymi osobami fizycznymi (wieloosobowo, w tym kolegalnie) wypełniają (piastują) funkcje organu państwowego (jednoosobowego lub wieloosobowego, w tym kolegalnego). Dlatego zwracając się do kogoś „panie ministrze” – zwracamy się do osoby fizycznej jako do organu państwa, a nie do organu państwowego jako struktury organizacyjnej w podejściu podmiotowym.

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

W literaturze przedmiotu rozróżnianie obu pojęć (organ państwa a organ państwowy) nie jest rygorystycznie przestrzegane: w niektórych rozważaniach pojęcie organu państwa jest używane jako substytut pojęcia organu państwowego. W innych znów rozważaniach pojęcie organu państwa jest używane w pewnym zakresie zgodnie ze znaczeniem tego pojęcia, tj. w znaczeniu statusu prawnego (w znaczeniu przymiotu) osoby fizycznej, a w pewnym zakresie – w znaczeniu pojęcia organu państwowego jako struktury organizacyjnej w podejściu podmiotowym³.

² rozstrzygnięcie odautorskie, czy osoba Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych jest funkcjonariuszem publicznym albo czy pełni funkcję publiczną, zostało zawarte w Tomie II, Dziale XVI „Wizji działań na rzecz rozwoju...”

³ na przykład w „Wielkiej Encyklopedii Prawa” organ państwa zdefiniowano jako wyodrębnioną organizacyjnie część aparatu państwa mogącą mieć charakter kolegalny lub jednoosobowy, przy czym twierdzi się tu też, że „organ państwa to wyodrębniona organizacyjnie przez prawo osoba fizyczna lub grupa takich osób, posiadających własne kompetencje, możliwości podejmowania działań władczych oraz charakteryzująca się swoistymi formami działania”.

Jest wreszcie jeszcze jedna kategoria statusu prawnego osób fizycznych, o której należy wspomnieć w związku z rozważaniami na temat organów jako struktur organizacyjnych w podejściu podmiotowym. Otóż niektóre osoby fizyczne mają status prawny kierownika podmiotu praw i obowiązków (podmiotu praw i obowiązków prowadzącego gospodarczą działalność wytwórczą i zatrudniającego pracowników na podstawie stosunku pracy). Osoba fizyczna mająca status prawny kierownika ww. podmiotu praw i obowiązków (na przykład osoba fizyczna mająca status dyrektora przedsiębiorstwa) wypełnia funkcje organu kierowniczego w danym podmiocie (na przykład wypełnia funkcje dyrektora jako organu kierowniczego przedsiębiorstwa, a dokładnie organu kierującego przedsiębiorcą jako podmiotem prawnym, prowadzącym przedsiębiorstwo).

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

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

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

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

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

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

6.3.

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

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

Chodzi na przykład o organy kierujące przedsiębiorcami prowadzącymi przedsiębiorstwa, tj. o organy, które swoje obowiązki, związane z kierowaniem podmiotem (z zarządzaniem podmiotem) wykonują z użyciem aktów sprawstwa kierowniczego, stanowiącymi pochodną:

- 1) podległości służbowych
lub/oraz (w odniesieniu do podmiotów o „hierarchicznej”, a przy tym często rozproszonej geograficznie strukturze organizacyjnej) stanowiących pochodną
- 2) łańcucha podległości służbowych,
będącego skutkiem łańcucha zawartych wcześniej stosunków pracowniczo – prawnych.

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

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

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

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

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

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

Działanie ogółu pracowników danego podmiotu nie jest przejawem działalności w rozumieniu Polskiej Klasyfikacji Działalności. Działanie pracowników jest tu przejawem funkcjonowania zarobkowego (tj. za wynagrodzeniem ze stosunku pracy) podmiotów praw i

obowiązków, będących podmiotami odrębnymi od jednostki organizacyjnej jako pracodawcy. W trakcie tego działania pracownicy zasilają dany podmiot w zasoby pracy, a także zbywają z mocy prawa na rzecz pracodawcy prawa majątkowe, związane z wytwarzanymi przez siebie w ramach stosunku pracy wartościami intelektualnymi (głównie utworami). Działanie pracowników jest środkiem do zapewnienia należytego funkcjonowania podmiotu jako pracodawcy.

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

Na przykład zgodnie z regulacjami ustawy o lasach zatrudnianie osoby fizycznej (zatrudnienie poprzez zawarcie kodeksowego stosunku pracy) celem zapewniania funkcjonowania organu kierowniczego, jakim w Lasach Państwowych jest Dyrektor Generalny Lasów Państwowych, następuje w trybie powołania w wykonaniu przepisów kodeksu pracy. Po dokonaniu aktu powołania osoba powołana w trybie kodeksu pracy na stanowisko Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych staje się pracownikiem Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych.

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

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

6.4.

Organy publiczne – definicja oraz klasyfikacja

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

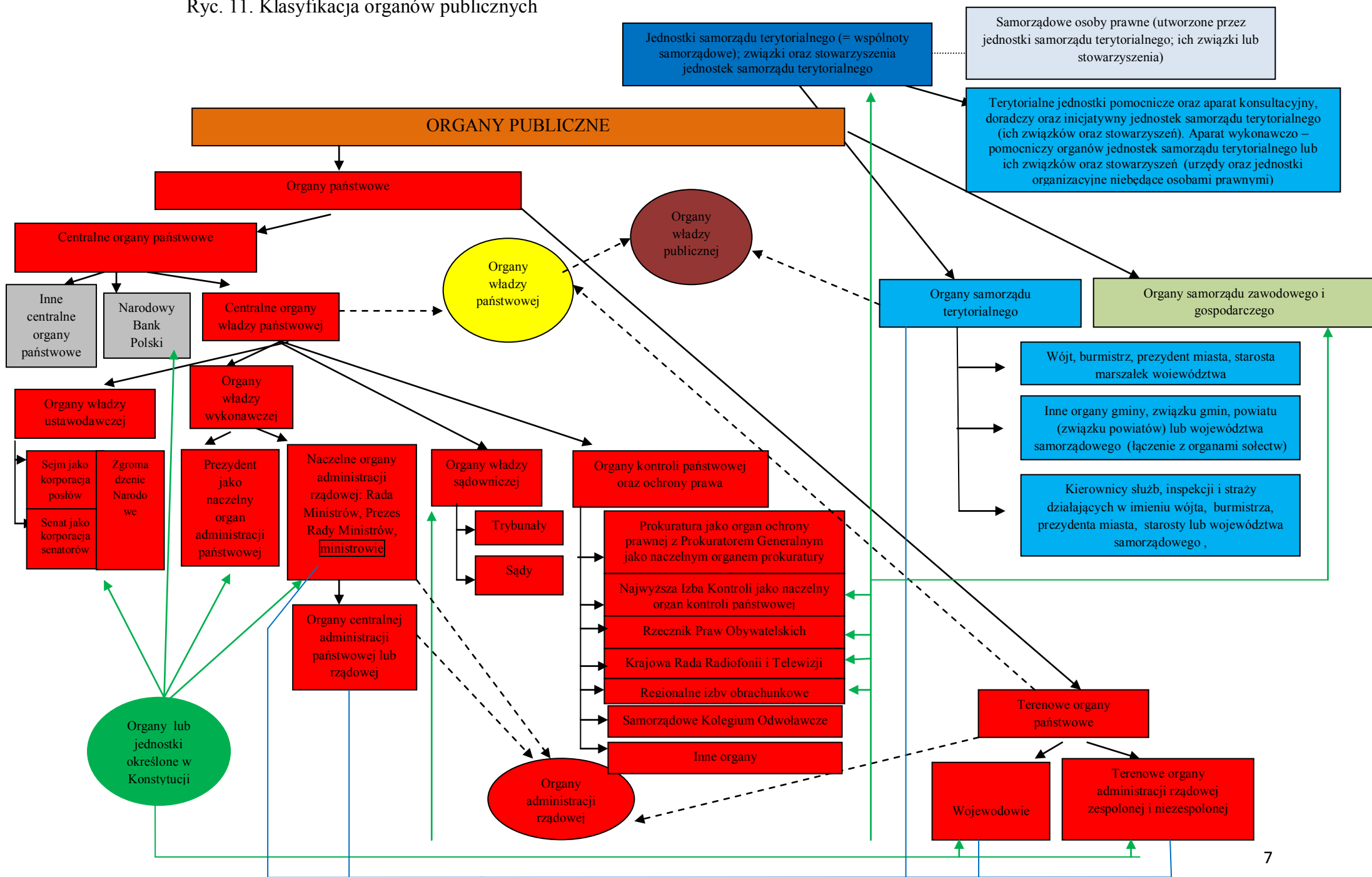
Pojęcie organu państwowego jest pojęciem węższym w stosunku do pojęcia organu publicznego. Kierując się doktryną, a także kwerendą:

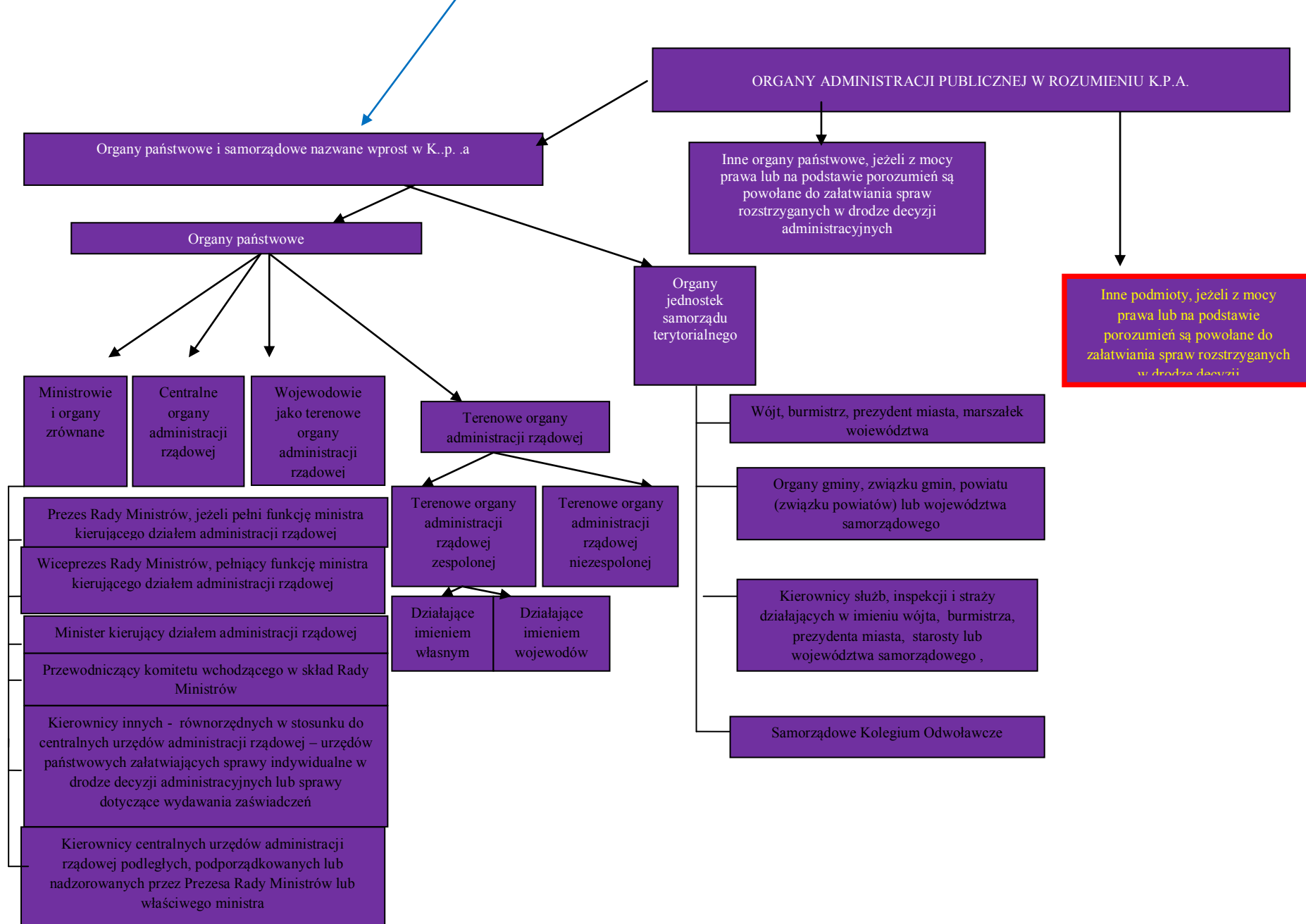
- 1) przepisów konstytucyjnych ,
 - 2) przepisów ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie
oraz
 - 3) przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego –
- uprawnione staje się ujęcie organów publicznych w ramy schematu klasyfikacyjnego, stanowiącego przedmiot Ryc. 11 (poniżej).

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

Wymiar dyskusyjny ma również wyodrębnienie w tymże schemacie organów samorządu zawodowego oraz gospodarczego w zbiorze organów publicznych

Ryc. 11. Klasyfikacja organów publicznych





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

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

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

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

- 5) starosta, jeżeli wykonywanie przez niego zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw;
- 6) inne podmioty, jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw.

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

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

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

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

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

Ze schematu na Ryc. 11 wynika, że w świetle aktualnego porządku prawnego w Polsce nie ma zgrupowania organów administracji publicznej, do którego uprawnione byłoby zaliczenie Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe”.

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

6.5

Uzupełnienie pierwsze wywodów na temat organów publicznych

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

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

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

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

Art.188	Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach: 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,	Przepis pozwalający na posługiwanie się pojęciem centralnych organów państwowych
Art.189	Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa.	Przepis pozwalający się na posługiwanie się pojęciem centralnych konstytucyjnych organów państwa
Art.201	1. Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej.	NIK – naczelnym organem kontroli państwowej
Art.203	Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności.	NBP nie jest organem administracji rządowej. Państwowe jednostki organizacyjne nie będące osobami prawnymi nie muszą być organami administracji rządowej. Komunalne osoby prawne oraz komunalne jednostki organizacyjne nie są organami samorządu terytorialnego.
Art.210	Rzecznik Praw Obywatelskich jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie.	Rzecznik praw Obywatelskich jest organem państwowym
Art.238	1. Kadencja konstytucyjnych organów władzy publicznej i osób wchodzących w ich skład wybranych lub powołanych przed wejściem w życie Konstytucji kończy się z upływem okresu ustalonego w przepisach obowiązujących przed dniem wejścia w życie Konstytucji.	Przepis pozwalający na posługiwanie się pojęciem konstytucyjnych organów władzy publicznej

6.6.

Uzupełnienie drugie wywodów na temat organów publicznych

6.6.1.

Uwagi wprowadzające

Jak to już podniesiono powyżej - Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” podlega nadzorowi ze strony Ministra Środowiska. Minister Środowiska jest organem administracji rządowej. W tym kontekście - Lasy Państwowe jako nadzorowane przez organ administracji rządowej mogłoby być uznane za organ państwowy lub organy wewnętrzne tego podmiotu mogłoby być uznane za podmiot państwowy tylko wówczas, gdyby przyjąć, że Lasy Państwowe lub organy wewnętrzne Lasów Państwowych należą do administracji rządowej.

W ramach drugiego uzupełnienia dotychczasowych wywodów – przedstawiono szereg okoliczności prawnych i faktycznych, wspierających tezę, iż Dyrektora Generalny Lasów Państwowych, żadne inne stanowisko pracy w Lasach Państwowych, jak również Lasy Państwowe jako takie nie są organami państwowymi:

- 1) okoliczność pierwsza: sposób ujęcia Lasów Państwowych w wykazie jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra Środowiska, zamieszczony na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska (www.mos.gov.pl) ,
- 2) okoliczność druga: wnioski wypływające z analizy treści przepisu art. 54 ustawy o lasach w powiązaniu z przepisem art. 127 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴,
- 3) okoliczność trzecia: wnioski wypływające z analizy treści przepisu art. 93 Konstytucji RP w powiązaniu z przepisem art. 241 ust. 6 Konstytucji RP, a także w powiązaniu z praktycznym wykonaniem tegoż przepisy (przepisu art. 241 ust.6) przez Radę Ministrów,
- 4) okoliczność czwarta: wnioski wypływające z analizy przepisu art. 9 ustawy o finansach publicznych w powiązaniu z uznaniem przez Radę Ministrów, że Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe nie powinno zostać zaliczone do sektora finansów publicznych,
- 5) okoliczność piąta: wnioski wypływające z treści załącznika do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (tekst pierwotny) w powiązaniu z treścią załącznika do tejże ustawy, zawartej w tej ustawie, objętej obwieszczeniem Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 czerwca 2001⁵ r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o administracji rządowej w województwie, a także w powiązaniu z treścią art. 56 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁶,
- 6) okoliczność szósta: wnioski wypływające z wyroku sądu pracy o odszkodowanie przyznane za rozwiązanie z rażącym naruszeniem prawa stosunku pracy z osobą Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w powiązaniu z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 2009 r. I PK 218/08.

⁴ t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 885, 938, 1646.

⁵ tj. Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872, Nr 128

⁶ Dz. U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206, z 2010 r. Nr 40, poz. 230, z 2011 r. Nr 22, poz. 114, Nr 92, poz. 529, Nr 163, poz. 981, Nr 185, poz. 1092

6.6.2.

Okoliczność pierwsza – sposób utrwalenia Lasów Państwowych na oficjalnej stronie internetowej Ministerstwa Środowiska

Na oficjalnej stronie internetowej Ministerstwa Środowiska - od daty, w której strona ta została numerycznie upubliczniona – jest umieszczona lista jednostek organizacyjnych, które podlegają lub są nadzorowane przez ministra właściwego do spraw środowiska.

Z tej listy wynika jednoznacznie, że Minister Środowiska – jako naczelny organ władzy wykonawczej, kierujący działami „Środowisko” oraz „Gospodarka Wodna” – do centralnych organów administracji rządowej, podlegających jego nadzorowi zalicza:

- 1) Głównego Inspektora Ochrony Środowiska,
- 2) Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska,
- 3) Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej,
- 4) Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki,
- 5) Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego.

Na omawianej liście Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” zostało zaliczone do jednostek organizacyjnych, podlegających nadzorowi ze strony Ministra Środowiska.

Należy nadmienić, że w polskim systemie prawnym, nie ma ani jednego casusu funkcjonowania organu administracji rządowej, który jako organ administracji rządowej nie zostałby tak nazwany w akcie prawa powszechnego, i to w akcie rangi ustawowej.

Dyrektor Generalny Lasów Państwowych w żadnym z aktów normatywnych nie został określony jako organ administracji rządowej, a także w żadnym akcie normatywnym Lasy Państwowe nie zostały określone jako kolegialny organ administracji rządowej. Jest niedopuszczalne, także w świetle Konstytucji, wywodzenie, iż dany podmiot jest organem administracji rządowej (a szerzej: organem publicznym), w tym kolegialnym organem administracji rządowej (a szerzej: kolegialnym organem publicznym), w innej procedurze aniżeli poprzez przywołanie konkretnego i jednoznacznego przepisu prawa, i to przepisu prawa, zawartego w akcie rangi ustawowej, określającego dany organ jako organ administracji rządowej (a szerzej jako organ publiczny).

A zatem słusznie Minister Środowiska na liście, zamieszczonej na oficjalnej stronie internetowej, nie umieścił Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych jako organu administracji rządowej, ani Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe nie określił jako kolegialnego organu administracji rządowej.

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

Przepis art. 54 ustawy o lasach stanowi, że „Lasy Państwowe otrzymują dotacje celowe z budżetu państwa na zadania zlecone przez administrację rządową”. Katalog zadań, które mogą być Lasom Państwowym zlecone przez administrację rządową nie obejmuje przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym. Przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wykluczają udzielanie dotacji celowych jednostkom sektora finansów

publicznych, w tym organom władzy publicznej, chyba że są to dotacje finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji.

W przepisach o finansach publicznych głównym adresatem środków z budżetowych dotacji celowych, przeznaczanych na inne zadania niż zadania inwestycyjne, jest samorząd terytorialny. Podstawą z ustawy o finansach publicznych uzyskiwania przez Lasy Państwowe środków finansowych w ramach omawianych dotacji celowych jest przepis art. 127 ust. 1 pkt. 1) lit. b), stanowiący, że dotacje celowe są to środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie „ustawowo określonych zadań (...) realizowanych przez jednostki inne niż jednostki samorządu terytorialnego”.

W tym stanie prawnym Lasy Państwowe jako podmiot obejmowany zleceniami administracji rządowej w sposób oczywisty nie może zostać zaliczony do części składowej administracji rządowej.

6.6.4.

Okoliczność trzecia – zarządzenia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nie zostały objęte weryfikacją, o której mowa w art. 241 ust. Konstytucji RP

W związku z uchwaleniem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Rada Ministrów na mocy art. 241 ust. 6 została zobowiązana do przedstawienia Sejmowi projektu ustawy „określającej, które akty normatywne **organów administracji rządowej**, wydane przed dniem wejście życie Konstytucji, stają się uchwałami albo zarządzeniami w rozumieniu art. 93 Konstytucji.

Jako to w sposób jednoznaczny wynika z linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego – podstawą konstytucyjną do stanowienia aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym jest właśnie ww. art. 93 Konstytucji.

Tylko te akty sprawczo – władcze, które są uchwałami lub zarządzeniami w rozumieniu art. 93 Konstytucji, mogą być nazwane wewnętrznymi aktami normatywnymi (tj. tzw. aktami prawa wewnętrznego).

Pozostaje poza dyskusją, że przed dniem wejścia Konstytucji RP w życie Dyrektor Generalny Lasów Państwowych wydał szereg zarządzeń, które w dniu wejścia w życie Konstytucji miały charakter obowiązujący. Pewna część tych zarządzeń ma zresztą moc wiążącą po dzień dzisiejszy.

W wykonywaniu art. 241 ust. 6 Konstytucji Rada Ministrów zarządzeniami Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w ogóle się nie zajmowała. A ponieważ się nie zajmowała, to:

- 1) po pierwsze żadne z tych zarządzeń nie zostało uznane przez Radę Ministrów za akt prawa wewnętrznego w rozumieniu art. 93 Konstytucji RP, a
- 2) po drugie Rada Ministrów jako naczelny organ administracji rządowej uznała, że Lasy Państwowe nie są częścią administracji rządowej – skoro zarządzeniami Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych (w wykonaniu art. 241 ust. 6) w ogóle się nie zajmowała.

Przepis art. 241 ust. 6 jest bez wątpienia nośnikiem konstatacji znaczenie dalej idących . Otóż w przepisie tym ustrojodawca uznał, że uprawnienie do stanowienia aktów prawa

wewnętrznego przypada w istocie wyłącznie organom administracji rządowej – skoro w odniesieniu do aktów sprawczo – władczych, ustanowionych przed dniem wejścia w życie Konstytucji przez inne podmioty niż organy administracji rządowej, w tym przez inne organy państwowe, nie określił procedury weryfikacyjnej, polegającej na ustaleniu obowiązku zastąpienia tych aktów rozporządzeniami lub uznaniu za akty prawa wewnętrznego.

6.6.5.

Okoliczność czwarta – Lasy Państwowe nie należą do sektora finansów publicznych

W roku 2010 Minister Finansów przygotował projekt nowelizacji ustawy o finansach publicznych, przewidujący zaliczenie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe do sektora finansów publicznych. Minister Środowiska oraz Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe podjęło polemikę z tą koncepcją, wskazując m.in. że w ramach statystyki publicznej doprowadziłoby to do zmiany przynależności sektorowej Lasów Państwowych, a także do istotnej zmiany formy prawnej i organizacyjnej tego podmiotu. Rada Ministrów uznała, że z teoretyczno – prawnego punktu widzenia zaliczenie Lasów Państwowych do sektora finansów publicznych jest bezzasadne, odstępując od zamysłu dokonania przedmiotowej nowelizacji ustawy o finansach publicznych. Zapowiedź włączenia Lasów Państwowych do sektora finansów publicznych została wycofana z Wieloletniego Planu Finansowego Państwa.

W art. 9 ustawy o finansach publicznych określono m.in., że sektor finansów publicznych tworzą m.in. „organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały”. Skoro Lasy Państwowe nie należą do sektora finansów publicznych, a Rada Ministrów uznała, że do tego sektora należeć nie powinny – to jest oczywiste, że Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe nie może być uznane za kolegialny organ władzy publicznej, w tym za kolegialny organ administracji rządowej.

Skoro Lasy Państwowe nie należą do sektora finansów publicznych – to również organy kierownicze tego podmiotu nie mogą być zaliczone do organów władzy publicznej, bowiem byłoby rozwiązaniem niezwykle oryginalnym dopuszczeniem z mocy prawa do sytuacji, w której organ kierujący podmiotem, nie należącym do sektora finansów publicznych, wyczerpywałby znamiona organu władzy publicznej.

6.6.6.

Okoliczność piąta – Sejm RP Sejm RP dokonał wykładni autentycznej wyłączającej dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych ze zgrupowania organ administracji rządowej niezespolonej z wojewodą

W dniu 5 czerwca 1998 r. Sejm RP uchwalił ustawę o administracji rządowej w województwie. Na etapie prac sejmowych któryś z parlamentarzystów zgłosił poprawkę, aby do organów administracji rządowej niezespolonej z wojewodą zaliczyć również dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych. Ponieważ rok 1998 był okresem bardzo poważnych zmian ustrojowych w Polsce, zaś Lasy Państwowe były zaabsorbowane przede wszystkim przedstawieniem argumentów przemawiających przeciw koncepcji użycia lasów Skarbu Państwa jako zasobu służącego do bezpośredniej reprivatyzacji – więc w tej sytuacji w uchwalonej skutecznie ustawie z 5 czerwca 1998 r. dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych został wykreowany jako organ administracji rządowej niezespolonej z wojewodą. Ponieważ takie rozstrzygnięcie całkowicie zmieniałoby status, a szerzej dotychczasową formę prawną i organizacyjną Lasów Państwowych – przy wspólnej

inicjatywnie administracji rządowej oraz organów władzy ustawodawczej – stosunkowo szybko doszło do autentycznej wykładni omawianej ustawy, w ramach której przepis, zaliczający dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych do terenowych organów administracji rządowej niezespolonej z wojewodą został wykreślony. Stan taki trwa do dnia dzisiejszego: **z woli ustawodawcy dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych nie jest organem administracji rządowej.**

6.6.7.

Okoliczność szósta – Dyrektor Generalny Lasów Państwowych nie wypełnia swojej funkcji na podstawie stosunku służby

Według doktrynalnej zasady osoba wypełniająca funkcje organu państwowego (czyli organ państwa wypełniający funkcję organu państwowego) jest (powinna być) powoływana do piastowania tejże funkcji nie poprzez zawarcie stosunku pracy, lecz poprzez zawarcie stosunku służby.

Osoby powoływane do wypełniania funkcji organów kierowniczych w Lasach Państwowych (osoby uzyskujące status Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, nadleśniczego lub kierownika zakładu Lasów Państwowych) nie nawiązują stosunku służby, lecz stosunek pracy, określony w Kodeksie Pracy. Wprawdzie osobę Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych powołuje to piastowania tej funkcji Minister Środowiska, lecz czyni to (w zgodzie z Kodeksem pracy) w reprezentowaniu Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych jako pracodawcy osoby Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. Osoba wypełniająca funkcję Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych jest pracownikiem Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych. Zasługuje przy tym na podkreślenie, że Dyrektor Generalny Lasów Państwowych jako organ kierujący Lasami Państwowymi nie działa w imieniu państwa, lecz w imieniu LP jako pracodawcy lub w imieniu Skarbu Państwa – to jest państwowej osoby prawnej, nie stanowiącej emanacji („substytutu”) państwa jako dobra wspólnego, lecz część składową państwa (część istotną, ale tylko częścią). Za dodatkowy dowód na to, że stosunek prawny, zobowiązujący i uprawniający daną osobę do wypełniania przez nią funkcji Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, nie jest stosunkiem administracyjnoprawnym służby, lecz stosunkiem pracowniczo – prawnym, świadczy taka oto okoliczność, iż spory z tego stosunku rozpatrują sądy pracy. Na przykład w roku 2007 z rażącym naruszeniem prawa doszło do rozwiązania omawianego tu stosunku prawnego z osobą wypełniającą podówczas funkcję Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. Osoba ta bowiem była nie tylko pracownikiem piastującym stanowisko Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, lecz wypełniała również funkcję organu w samorządzie terytorialnym. Zgodnie z Kodeksem pracy nie wolno było rozwiązać stosunku pracy z tym pracownikiem bez zasięgnięcia opinii właściwego organu samorządu terytorialnego. Osoba odwołana ze stanowiska Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych skierowała sprawę przeciw pracodawcy o przywrócenie do pracy (tj. przeciw Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych). Sąd pracy uznał się za właściwy do rozpatrzenia sprawy, zaś pracodawca (Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych) uznał, że rozwiązanie stosunku pracy ze swoim pracownikiem istotnie nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa (i doprowadziła do zawarcia ugody sądowej).

Gdyby stosunek prawny, będący podstawą działania osoby wypełniającej funkcję Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, nie był stosunkiem pracy, lecz administracyjnoprawnym stosunkiem służby, charakterystycznym dla organów państwa, wówczas sąd pracy nie miałby podstaw do rozpoznania omawianej sprawy – czego dowodem jest wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 2009 r. (sygn. I PK 218/08), stwierdzający, że „stosunki służby funkcjonariuszy państwowej straży pożarnej nie są stosunkami pracy. Funkcjonariusze tej służby nie są pracownikami w rozumieniu art. 2 KP. W konsekwencji

przepisy ustawy o Państwowej Straży Pożarnej nie mogą być uznane za przepisy szczególne w rozumieniu art. 5 KP, ponieważ nie regulują one stosunków pracy określonej kategorii pracowników”.

Również osoba wypełniająca funkcje dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych działa na podstawie stosunku pracy (pracodawcę, tj. regionalną dyrekcję Lasów Państwowych, reprezentuje tu Dyrektor Generalny Lasów Państwowych).

Stosunek pracy stanowi także podstawę działania osoby, wypełniającej funkcję nadleśniczego jako organu kierującego nadleśnictwem (pracodawcę, tj. nadleśnictwo, reprezentuje tu dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych) .

A zatem w Lasach Państwowych mamy do czynienia z możliwością wywierania przez organy kierownicze LP oddziaływań sprawczo - władczych na osoby pełniące funkcje innych organów kierowniczych w LP (także przez organy kierownicze różnych szczebli na osoby zajmujące różne stanowiska pracy w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych) - **wynikającą (tę możliwość) nie z łańcucha powiązań administracyjnoprawnych, lecz z łańcucha powiązań pracowniczo - służbowych, stanowiącego pochodną wcześniej utworzonego łańcucha stosunków pracy.**

6.7

Podsumowanie

Biorąc wszystko, co podniesiono powyżej – należy stwierdzić, że:

- 1) Dyrektor Generalny Lasów Państwowych nie jest organem państwowym; organami państwowymi nie są też dyrektorzy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych, nadleśniczkowie oraz kierownicy zakładów Lasów Państwowych. Również Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe nie jest organem państwowym,
- 2) skoro Dyrektor Generalny Lasów Państwowych nie jest organem państwowym, ani żaden inny organ wewnętrzny w Lasach Państwowych nie jest organem państwowym – to tym samym nie są to organy administracji rządowej,
- 3) skoro Dyrektor Generalny Lasów Państwowych ani żaden inny organ wewnętrzny w Lasach Państwowych nie jest organem administracji rządowej, to tym samym Lasy Państwowe oraz jednostki organizacyjne Lasów Państwowych nie stanowią aparatu pomocniczo - wykonawczego tych organów; stanowi to silną przesłankę dla twierdzenia, że Lasów Państwowych oraz jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych nie sposób uznać za część składową administracji rządowej - zwłaszcza że w administracji rządowej nie może przecież mieć miejsca rynkowa działalność gospodarcza, a taką działalnością jest trwale zrównoważona gospodarka leśna,
- 4) gdyby Lasy Państwowe oraz jednostki organizacyjne Lasów Państwowych były częścią składową administracji rządowej, to musiałyby należeć do sektora finansów publicznych, a jak to wykazano poniżej Lasy Państwowe nie należą do tego sektora, a ponadto nie ma przesłanek teoretyczno – prawnych, by do tego sektora należeć powinny (o czym dalej),
- 5) gdyby Lasy Państwowe stanowiły część składową administracji rządowej – nie mogłyby otrzymywać środków z realizacji dotacji celowych budżetu państwa na realizację działań niemajątkowych,
- 6) Dyrektor Generalny Lasów Państwowych sporadycznie, w tym z upoważnienia i w imieniu ministra właściwego do spraw środowiska, działa jako, nie będący organem państwowym, inny podmiot uprawniony do załatwiania spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych (chodzi przede wszystkim o wyrażanie w drodze decyzji administracyjnej zgody na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego),

- 7) stwierdzenie zdania poprzedzającego odnosi się odpowiednio do nadleśniczych oraz dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych,
- 8) jak to wykazano w innym miejscu „Wizji działań na rzecz rozwoju...” – wymaga autentycznej wykładni ustawy o lasach rozstrzygnięcie, czy incydentalnie nadleśniczowie (przy wprowadzeniu zakazu wstępu dla lasu) oraz Dyrektor Generalny Lasów Państwowych (przy ustalaniu zasięgów terytorialnych nadleśnictw) nie występują w roli podmiotów uprawnionych do wydawania ogólnych aktów stosowania prawa w rozumieniu linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego.

7.

Ustęp F

Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” a sektor finansów publicznych z uwzględnieniem identyfikacji świadczeń pieniężnych, dokonywanych przez LP w wykonywaniu nowelizacji ustawy o lasach przeprowadzonej w roku 2014

7.1.

Obowiązki podmiotów prawnych, powołanych do obsługi spraw odrębnych społeczności lub całego społeczeństwa

Na terytorium każdego państwa można wyodrębnić populację podmiotów prawnych, których misją oraz obowiązkiem jest obsługa spraw odrębnych społeczności lub całego społeczeństwa. Wypełnianie tych obowiązków skutkuje realizowaniem zadań publicznych.

W ujęciu najbardziej syntetycznym obowiązki te dzielą się na:

- 1) obowiązki w zakresie sprawowania władzy publicznej w sferze imperium – państwowej i samorządowej,
- 2) obowiązki w sferze dominium (państwa oraz samorządu).

W niniejszej „Wizji działań na rzecz rozwoju...” autor przyjął, że podmioty prawne działają w sferze dominium, jeżeli ich działanie polega na wypełnianiu obowiązków należących co do zasady do sektora rządowego i samorządowego, niewymagających używania aktów oddziaływania administracyjno – prawnego na inne podmioty. Podmioty prawne działają natomiast w sferze imperium, jeżeli ich działanie również polega na wypełnianiu obowiązków należących co do zasady do sektora rządowego i samorządowego, jednak obowiązki te nie mogą być wypełniane bez stanowienia władczych aktów administracyjno – prawnych (w szerokim tego słowa znaczeniu).

Kierując się poglądami , zawartymi w piśmiennictwie – uprawnione jest następujące analityczne ujęcie zadań publicznych:

- 1) wykonywanie władzy publicznej, polegającej w szczególności na:
 - a) kształtowaniu podstaw prawnych funkcjonowania państwa, w tym stanowiących konstytucyjne źródło prawa, poprzez:
 - udział w kreowaniu, powszechnie respektowanych przez podmioty prawa międzynarodowego, zwyczajów międzynarodowych,
 - udział w stanowieniu dyrektyw unijnych jako szczególnych wtórnych źródeł prawa Unii Europejskiej,

- udział w stanowieniu określonych umów międzynarodowych jako konstytucyjnych źródeł prawa,
 - stanowienie aktów prawnych, stanowiących pozostałe konstytucyjne źródła prawa: ustawy zasadniczej, ustaw zwykłych, rozporządzeń, aktów prawa miejscowego oraz aktów prawa wewnętrznego,
 - udział w stanowieniu rozporządzeń unijnych jako powszechnie w Rzeczypospolitej Polskiej obowiązujących wtórnych źródeł prawa w Unii Europejskiej,
 - udział w stanowieniu układów zbiorowych pracy i innych szczególnych aktów prawnych, określonych w przepisach prawa pracy -
 - w szczególności w celu: określenia podziałów administracyjnych terytorium kraju, tworzenia podstaw strategiczno – programowych jako instrumentów realizacji polityki rozwoju państwa (w wymiarze krajowym, sektorowym, regionalnym oraz samorządowym), kreowania obszarów funkcjonalnych o znaczeniu publicznym (na przykład obszarów Natura 2000 czy obszarów funkcjonalnych na potrzeby planowania przestrzennego), określania statusu i innych elementów form organizacyjno – prawnych prowadzenia działalności, w tym działalności wytwórczej (także określanie struktur organizacyjnych podmiotów gospodarki narodowej), określenia praw, obowiązków oraz odpowiedzialności osób fizycznych oraz jednostek organizacyjnych, określania zasad i trybów działania (postępowania, zachowania) podmiotów prawnych,
- b) władczym oddziaływaniu organów władzy publicznej publicznych na inne organy publiczne, a także organów władzy publicznej na jednostki organizacyjne oraz na osoby fizyczne (o ile te jednostki oraz osoby mogą podlegać takiemu oddziaływaniu) - dokonywanym poprzez: (1) stanowienie aktów stosowania prawa określonych w Konstytucji, (2) stanowienie ogólnych aktów stosowania prawa, mających oparcie w ustawach zwykłych, (3) udział w stanowieniu aktów administracyjnych Unii Europejskiej, (4) stanowienie aktów administracyjnych indywidualno - konkretnych (w tym decyzji administracyjnych), (5) stosowaniu przymusu w celu wykonania aktów stosowania prawa, w tym w szczególności w celu:
- ochrony metodami władzy publicznej: środowiska (obejmującej także: ochronę przyrody oraz gruntów rolnych i leśnych), dziedzictwa kulturowego, ładu przestrzennego (w tym poprzez zapewnianie właściwego zagospodarowania przestrzeni), informacji niejawnych, danych osobowych, interesu publicznego w radiofonii i telewizji, dostępu do informacji publicznej (łącznie z dostępem do informacji o środowisku), konkurencji, własności (łącznie z wartościami intelektualnymi), obywateli przed ubóstwem, wykluczeniem społecznym i bezdomnością, praw dziecka, praw konsumentów, praw pracowniczych, wszelkich innych (gdzie indziej nie wymienionych w niniejszej specyfikacji) praw obywatelskich, a także praw zwierząt,
 - ograniczania metodami władzy publicznej praw podmiotów prawnych, jeżeli wymaga tego interes państwa oraz interesu obywateli i innych podmiotów,
 - koncesjonowania działalności, jeżeli wymaga tego interes publiczny,
 - nadzorowania działalności, prowadzonej przez podmioty praw i obowiązków, poza nadzorem właścicielskim, jeżeli wymaga tego interes publiczny (na przykład nadzorowanie gospodarki leśnej w lasach nie stanowiących własności Skarbu Państwa czy sprawowanie nadzoru nad obszarami wchodzącymi w skład sieci Natura 2000 albo nadzorowanie Lasów Państwowych przez Ministra Środowiska),
 - ukierunkowywania metodami władzy publicznej postępowania osób fizycznych i jednostek organizacyjnych na realizację polityki rozwoju, w tym z uwzględnieniem zadań, wykonywanych przez jednostki zarządzające, pośrednicząco – wdrażające w zakresie wykorzystywania środków pieniężnych Unii Europejskiej, a w ramach tego (na przykład) : (1) sporządzanie przez

- nadleśniczego na wniosek właściciela gruntu przeznaczonego do zalesienia, planów zalesienia w przypadku zalesienia objętego przepisami o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej i ze środków o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (w przypadku zlecenia wykonania takich zadań Lasom Państwowym przez administrację rządową na podstawie art. 54 ustawy o lasach), (2) realizacja zadań związanych z realizacją programów współfinansowanych ze źródeł zagranicznych, zleconych Lasom Państwowym przez administrację rządową na podstawie art. 54 ustawy o lasach,
- c) ochronie i dochodzeniu interesu publicznego, interesu obywateli i jednostek organizacyjnych z wykorzystaniem uprawnień policyjno – prawnych oraz prokuratorsko – prawnych (łącznie z działaniami Centralnego Biura Śledczego oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego),
 - d) wymierzaniu sprawiedliwości poprzez wymierzanie kar administracyjnych,
 - e) wymierzaniu sprawiedliwości łącznie ze stosowaniem przymusu w celu urzeczywistnienia aktów stosowania prawa (w tym działanie Trybunału Stanu i sądów oraz więziennictwa),
 - f) wykonywaniu obowiązków w zakresie ochrony konstytucji (Trybunał Konstytucyjny) , kontroli państwowej oraz prowadzenia działalności inspekcyjnej,
- 2) wykonywanie obowiązków publicznych poza obowiązkiem sprawowania władzy publicznej (tj. wykonywanie obowiązków w sferze dominium), w tym m.in. :
- a) gromadzenie wiedzy o państwie i dla dobra państwa, w tym o podmiotach funkcjonujących na terytorium kraju poprzez inwentaryzację wielkiej skali (spisy powszechne, inwentaryzacje wielkoobszarowe itp.) oraz szeroko rozumiany monitoring państwowy w połączeniu z odpowiednim wykorzystywaniem wiedzy gromadzonej przez różne podmioty praw i obowiązków, w tym w ramach jej działalności pomocniczej na rzecz działalności wytwórczej (na przykład wykorzystywanie wiedzy ujmowanej w urządzeniach księgowych), jeżeli wymaga tego interes publiczny (w tym sporządzanie przez Lasy Państwowe okresowych, wielkoobszarowych inwentaryzacji stanu lasów, aktualizacja stanu zasobów leśnych oraz prowadzenie banku danych o zasobach leśnych i stanie lasów, w razie zlecenia takich zadań do wykonania przez administrację rządową na podstawie art. 54 ustawy o lasach) - a to w celu wykorzystania tej wiedzy po odpowiednim przetworzeniu (w tym przede wszystkim w ramach statystyki publicznej) w szczególności do:
 - sporządzania raportów diagnozujących stan państwa oraz wyodrębnionych części (segmentów) państwa,
 - sporządzanie prognoz,
 - prowadzenie innej działalności analitycznej,
 - b) kształtowanie „goodwill’ u” państwa z wykorzystaniem aktów oddziaływania niewładczego (w tym: kształtowanie wzorów działania, prowadzenie działalności edukacyjnej, szkoleniowej oraz promocyjnej w kraju i za granicą),
 - c) prowadzenie ochrony oraz obrony suwerenności terytorialnej oraz politycznej państwa (w tym działalność struktur wojskowych, działalność Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, działalność Agencji Wywiadu),
 - d) prowadzenie ochrony przyrody (działalność parków narodowych, działalność w rezerwach przyrody, utrzymywanie oraz opieka nad innym obiektami, stanowionymi w związku z ochroną przyrody),
 - e) prowadzenie ochrony i kształtowania środowiska poza ochroną przyrody oraz poza działalnością gospodarczą w zakresie gospodarki leśnej, w tym m.in.:
 - realizowanie obowiązków w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatycznym,
 - gromadzenie, przesyłanie, oczyszczanie i odprowadzanie ścieków,

- odzyskiwanie i unieszkodliwianie odpadów, w tym ich składowanie,
- f) prowadzenie czynnej ochrony dziedzictwa kulturowego, w tym:
 - prowadzenie działalności muzealniczej,
 - prowadzenie opieki nad zabytkami (w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami), obejmującej również ich konserwację,
 - prowadzenie ochrony Pomników Zagłady w rozumieniu przepisów o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady oraz miejsc pamięci narodowej i pomników upamiętniających ofiary zbrodni hitlerowskich i terroru komunistycznego,
 - prowadzenie pozostałej działalności w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego,
- g) gospodarowanie zasobami majątkowymi Skarbu Państwa i samorządu terytorialnego (poza ramami zwykłego korzystania z tych zasobów w ramach wykonywania zadań w ramach dominium państwa), w tym: (1) kształtowanie stanu posiadania poprzez nabywanie zasobów majątkowych, tworzenie i utrzymywanie infrastruktury celu publicznego, oddawanie zasobu majątkowego do korzystania przez kogo innego, (2) sprawowanie nadzoru właścicielskiego oraz zbywanie zasobu majątkowego - a w szczególności:
 - poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie i składowanie kopalin stanowiących własność Skarbu Państwa oraz węgla brunatnego wydobywanego metodą odkrywkową,
 - wydzielanie gruntów pod drogi publiczne i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego,
 - tworzenie sieci łączności publicznej i sygnalizacji,
 - wydzielenie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie,
 - wydzielanie gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, oraz budowa i utrzymanie tych lotnisk i urządzeń,
 - budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń,
 - budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania,
 - budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego,
 - budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, państwowych szkół wyższych, szkół publicznych, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych i obiektów sportowych,
 - budowa i utrzymywanie obiektów oraz pomieszczeń niezbędnych do realizacji obowiązków w zakresie świadczenia przez operatora publicznego powszechnych usług pocztowych, a także innych obiektów i pomieszczeń związanych ze świadczeniem tych usług,
 - budowa i utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa i ochrony granicy państwowej, a także do zapewnienia

bezpieczeństwa publicznego, w tym budowa i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich,

- zakładanie i utrzymanie cmentarzy,
- wykup przez Lasy Państwowe lasów i gruntów do zalesień oraz ich rekultywacja (w razie zlecenia wykonania takiego zadania przez administrację rządową na podstawie art. 54 ustawy o lasach),
- wykup przez Lasy Państwowe innych gruntów w celu zachowania ich przyrodniczego charakteru (w razie zlecenia wykonania takiego zadania przez administrację rządową na podstawie art. 54 ustawy o lasach),
- prowadzenie działań zapobiegających wystąpieniu stanów siły wyższej oraz działań ograniczających skutki stanów siły wyższej,
- zagospodarowanie i ochronę lasów w przypadku zagrożenia ich trwałości, tj. odbudowa lasów w związku z wystąpieniem stanów siły wyższej (w razie zlecenia wykonania takiego zadania przez administrację rządową na podstawie art. 54 ustawy o lasach),
- przywracania zasobów naturalnych do stanu pożądanego, jeżeli stanowi to obowiązek państwa lub samorządu (łącznie z działalnością w zakresie regulowania stosunków wodnych),
- wykonywanie innych zadań, wchodzących w skład gospodarowania mieniem Skarbu Państwa (w tym: ewidencjonowanie mienia, sporządzanie prognozy gospodarowania mieniem, wartościowanie mienia, zabezpieczanie mienia przez uszkodzeniem lub zniszczeniem, doprowadzanie do ubezpieczenia mienia, doprowadzanie do obciążania składników majątkowych prawami rzeczowymi oraz prawami obligacyjnymi, sprawowanie nadzoru właścicielskiego, zbywanie mienia, naliczanie oraz windykowanie należności za składniki majątkowe oddane komu do korzystania, uczestniczenie w postępowaniu księgowieczystym oraz w postępowaniu sądowym w sprawach, związanych z mieniem Skarbu Państwa),

chyba że gospodarowanie (poza ramami zwykłego używania do prowadzenia działalności operacyjnej) zasobami majątkowymi (państwowymi lub/oraz samorządowymi) jest prowadzone przez jednostki organizacyjne, należące (w rozumieniu przepisów unijnych o rachunkach narodowych) do innych sektorów (aniżeli dalej omówiony) sektor rządowy i samorządowy (w takim bowiem przypadku takie gospodarowanie samo w sobie nie jest na ogół przejawem realizowaniem zadań publicznych w załatwianiu spraw odrębnych społeczności lub całego społeczeństwa, lecz prowadzeniem inaczej sklasyfikowanej na gruncie PKD działalności wytwórczej, zwykle jest to działalność rozwojowa na przykład działalności rozwojowej w zakresie kształtowania stanu posiadania),

h) podaż - dla gospodarstw domowych oraz jednostek organizacyjnych - świadczeń o powszechnym charakterze niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, w tym obejmujących:

- opiekę przedszkolną,
- oświatę i szkolnictwo i podnoszenie kwalifikacji zawodowych (poza podnoszeniem podnoszenia kwalifikacji zawodowych w ramach kształtowania kadry prawniczej danej jednostki organizacyjnej jako pracodawcy),
- przygotowywanie osób bezrobotnych po podjęcia pracy zarobkowej,
- świadczenia rentowe i emerytalne,
- resocjalizację i przywracanie obywateli społeczeństwu innymi metodami (łącznie ze świadczeniami placówek opiekuńczo – wychowawczych),
- usługi zdrowotne,
- udzielanie pomocy najuboższym oraz osobom społecznie wykluczonym (także poprzez socjalne budownictwo mieszkaniowe),
- sprawowanie opieki społecznej (łącznie ze świadczeniami domów opieki społecznej),
- świadczenia w zakresie kultury masowej,

- usługi sportowe, wypoczynkowe, rekreacyjne, turystyczne, rekreacyjne i sanatoryjne,
- udzielanie pomocy obywatelom i jednostkom organizacyjnym po wystąpieniu skutków siły wyższej,
- zaopatrywanie gospodarstw domowych i jednostek organizacyjnych w wodę, energię elektryczną, gaz ziemny i inne media,
- świadczenia komunikacji zbiorowej, w tym komunikacji miejskiej (transportu publicznego drogowego, kolejowego, wodnego, lotniczego),
- usługi pocztowe,
- usług łączności,
- usług ostrzegania i sygnalizacji,
- informowanie społeczeństwa (zapewniania dostępu do informacji publicznej),
- usługi w zakresie pochówku.

Co do zasady realizowanie zadań publicznych przypada podmiotom, należącym do sektora finansów publicznych, a z punktu widzenia statystyki publicznej - podmiotom należącym do sektora instytucji rządowych i samorządowych (o czym dalej).

Od pewnego czasu w Polsce (i nie tylko w Polsce) trwa proces przejmowania przez jednostki instytucjonalne nie należące do ww. sektorów - części ich obowiązków (powinności). Odbywa się to na przykład w ramach partnerstwa publiczno – prywatnego czy w trybie udzielania koncesji na usługi i roboty budowlane albo z mocy prawa (szkła zdrowie, wychowanie przedszkolne, szkolnictwo). Istotna część tych obowiązków wypełniają jednostki sektora niekomercyjnego, w tym organizacje pożytku publicznego.

W świetle ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie ⁷ - część działalności w sferze zadań publicznych może być realizowana (współrealizowana) jako działalność pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe i inne podmioty, wymienione w tym akcie prawnym. Dotyczy to:

- 1) działalności w zakresie pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób.- łącznie ze wspieraniem rodziny i systemu pieczy zastępczej,
- 2) działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym,
- 3) działalności charytatywnej,
- 4) działalności w zakresie podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej,
- 5) działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego,
- 6) działalności obejmującej ochronę i promocję zdrowia,
- 7) działalności na rzecz osób niepełnosprawnych,
- 8) promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy,
- 9) działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn,
- 10) działalności na rzecz osób w wieku emerytalnym,
- 11) działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości,
- 12) działalności wspomagającej rozwój techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej,

⁷ t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536, z 2011 r. Nr 112, poz. 654, Nr 149, poz. 887, Nr 205, poz. 1211, Nr 208, poz. 1241, Nr 209, poz. 1244, Nr 232, poz. 1378, z 2014 r. poz. 223.

- 13) działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych,
- 14) nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania,
- 15) wypoczynku dzieci i młodzieży,
- 16) kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego,
- 17) wspierania i upowszechniania kultury fizycznej,
- 18) ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego,
- 19) turystyki i krajoznawstwa,
- 20) porządku i bezpieczeństwa publicznego,
- 21) obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej,
- 22) upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji,
- 23) ratownictwa i ochrony ludności,
- 24) pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą,
- 25) upowszechniania i ochrony praw konsumentów,
- 26) działalności na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami,
- 27) promocji i organizacji wolontariatu,
- 28) pomocy Polonii i Polakom za granicą,
- 29) działalności na rzecz kombatanów i osób represjonowanych,
- 30) promocji Rzeczypospolitej Polskiej za granicą,
- 31) działalności na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka,
- 32) przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym,
- 33) działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, w zakresie określonym w pkt. 1–32.

Należy wyraźnie i z mocą podkreślić, że prowadzenie gospodarki leśnej nie jest wypełnianiem obowiązków sektora finansów publicznych (czy – w innym ujęciu - sektora rządowego i samorządowego). Gospodarka leśna jest działalnością gospodarczą, której istota (a wręcz „fenomen”) polega na tym, że działalność ta obejmuje i wytwarzanie rynkowych wyrobów i usług, i realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu w ramach gospodarki leśnej, które to realizowanie w odniesieniu do Lasów Państwowych skutkują produktami nierynkowymi.

Gospodarkę leśną jako działalność gospodarczą obejmującą realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu są obowiązane prowadzić wszystkie gospodarstwa leśne, w tym podmioty prywatne, z tym jednak, że podmioty prawa prywatnego mogą domagać się rynkowej gratyfikacji za efekty realizowania pozaprodukcyjnych funkcji lasu.

Ponadto fundamentalne znaczenie ma tu okoliczność, iż w polskim porządku prawnym gospodarka leśna jest podlega (de facto) na mocy ustawy o ochronie przyrody obowiązkowi oceny oddziaływania zamierzeń (przedsięwzięć) na środowisko.

Oczywiście Lasy Państwowe „wpisują” się w proces wyręczania sektora finansów publicznych (czy sektora rządowego i samorządowego), na przykład poprzez wypełnianie poza gospodarką leśną określonych obowiązków tych sektorów (w tym realizując zadania administracji rządowej w zakresie „konserwatorskiej” ochrony przyrody).

W tym miejscu nie może ująć uwadze zasadnicza różnica między gospodarką leśną, prowadzoną w Lasach Państwowych jako działalność gospodarczą, a tym, co w ustawie o lasach jest określone jako gospodarka leśna w parkach narodowych.

Gospodarka leśna w lasach, znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych, jest prowadzona na zasadach określonych w przepisach ustawy o lasach. Inne przepisy prawne (na przykład Ustawa – Prawo łowieckie, czy ustawa o swobodzie działalności gospodarczej) kreują zasady gospodarki leśnej oraz inne zasady działania LP w takim zakresie, w jakim nie jest to objęte regulacjami ustawy o lasach. Na przykład ustawa o swobodzie działalności gospodarczej jest wykorzystywana do prowadzenia działalności w zakresie rejestrowania jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych (do ujmowania jednostek organizacyjnych LP w Krajowym Rejestrze Sądowym, przy czym (na marginesie) nie jest to działalność pomocnicza na rzecz gospodarki leśnej, lecz działalność wchodząca w zakres legalizowania działania, czyli kształtowania warunków funkcjonowania Lasów Państwowych, w szerszym ujęciu jest to działalność w zakresie tzw. „miękkiego: rozwoju).

W art. 8 b ust. 2 ustawy o ochronie przyrody określono, że parki narodowe mogą wykonywać działalność gospodarczą na zasadach określonych w przepisach ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

W przepisie art. 7 ust. 2. ustawy o lasach określono, że gospodarka leśna w lasach stanowiących rezerваты przyrody oraz wchodzących w skład parków narodowych uwzględnia zasady określone w przepisach o ochronie przyrody.

Z przepisów, o których mowa w dwóch zdaniach poprzedzających, wynika, że gospodarka leśna prowadzona w lasach wchodzących w skład parków narodowych, nie może być identyfikowana jako działalność gospodarcza, o której mowa w art. 8 b ust. 2 Ustawy o ochronie przyrody. Gospodarka leśna jako działalność gospodarcza nie jest bowiem prowadzona na zasadach określonych w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, lecz (zgodnie z regułą interpretacyjną : „norma szczególna wypiera normę ogólną”) przede wszystkim na zasadach określonych w ustawie o lasach.

Powołując się ponownie na wyżej wymienioną regułę interpretacyjną – należy stwierdzić, że przepis art. 7 ust. 2 ustawy o lasach dopuszcza prowadzenie w parkach narodowych gospodarki leśnej jako działalności gospodarczej. Taka jednak działalność gospodarcza nie powinna być prowadzona na zasadach określonych w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, lecz na zasadach określonych w Ustawie o lasach – jednak z uwzględnieniem zasad określonych w przepisach o ochronie przyrody.

Oczywiście doszłoby do ewidentnej obrazy reguły interpretacyjnej, zgodnie z którą „domniemywa się, iż w stanowieniu prawa mamy do czynienia z racjonalnym prawodawcą”, jeśli by przyjąć, iż gospodarka leśna w parkach narodowych może być prowadzona jako działalność gospodarcza, jednak z wyłączeniem zasad, określonych w ustawie o lasach, na rzecz zasad określonych w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej.

Rzecz w tym, że autorowi nie jest znany choćby jeden przypadek urzeczywistnienia możliwości prowadzenia w parkach narodowych gospodarki leśnej jako działalności gospodarczej.

Możliwość podejmowania w parkach narodowych gospodarki leśnej jako działalności *stricte* gospodarczej należy zatem rozpatrywać w kategoriach czysto teoretycznych.

W lasach, należących pod tytułem użytkowania wieczystego do parków narodowych, jest prowadzona działalność w zakresie realizacji zadań ochronnych (aktualnie prawie wyłącznie w oparciu o plan zadań ochronnych)

Taka działalność **z faktycznego** punktu widzenia przypomina (także pod względem aparatu pojęciowego używanego do nazywania poszczególnych działań) gospodarkę leśną prowadzoną jako działalność gospodarcza w Lasach Państwowych, lecz oczywiście taką działalnością gospodarczą nie jest. Jest to działalność w zakresie ochrony przyrody. W Polskiej Klasyfikacji Działalności działalność w zakresie ochrony przyrody jest klasyfikowana odrębnie w stosunku do klasyfikacji gospodarki leśnej. Działalność w zakresie ochrony przyrody powinna być ujmowana w podklasie 91.04.Z: „Działalność ogrodów botanicznych i zoologicznych oraz obszarów i obiektów ochrony przyrody”.

Działalność *stricte* w zakresie ochrony przyrody jest działalnością na rzecz całego społeczeństwa. Jest to działalność realizowana przez jednostki instytucjonalne należące - w świetle statystyki publicznej - do sektora rządowego i samorządowego.

Powstaje w tym miejscu pytanie (oderwane do pewnego stopnia od zakresy tematycznej niniejszej części opracowania), czy w świetle dotychczasowych wywodów – środki związane z funduszem leśnym (o którym to funduszu będzie w szczególności mowa przy analitycznym charakteryzowaniu systemu finansowego LP), w ogóle mogą być przeznaczane na finansowanie w parkach narodowych działań w zakresie gospodarki leśnej, skoro prowadzenie gospodarki leśnej w parkach narodowych jako działalności gospodarczej, ujmowanej w PKD w Sekcji A (Rolnictwo, Leśnictwo, Łowiectwo i rybactwo), w podklasach 02.10.Z – 02.40.Z (a nie w podklasie 91.04.Z), pozostaje w sferze możliwości, a nie stanów faktycznych.

Otóż w odpowiedzi po raz kolejny należy odwołać się do reguły interpretacyjnej, zgodnie z którą „domniemywa się, iż w stanowieniu prawa mamy do czynienia z racjonalnym prawodawcą”. Skoro ustawodawca określił możliwość (a nawet obowiązek) finansowania z użyciem środków, związanych z funduszem leśnym, działań, polegających w parkach narodowych na prowadzeniu gospodarki leśnej, to „musiał” mieć świadomość, że w parkach narodowych gospodarka leśna jako działalność gospodarcza nie jest prowadzona, ani też „nie chciał” przecież doprowadzić do stanu prawnego, skutkującego zaliczeniem ochrony przyrody do działalności *stricte* gospodarczej. Nie miał też na celu wykreowanie przepisu prawnego z góry powziętym zamiarem, iż będzie on inkorporował „martwą” normę prawną. Do czasu zatem autentycznej wykładni ustawy o lasach - należy przyjąć, że racjonalnemu ustawodawcy chodziło o to, aby finansowaniu z użyciem środków, związanych z funduszem leśnym, podlegały te działania, prowadzone w parkach narodowych, które polegają na ochronie przyrody, a jednocześnie pod względem faktycznym przypominają gospodarkę leśną prowadzoną w Lasach Państwowych (nie będąc jednak gospodarką leśną w sensie prawnym).

7.2.

Lista jednostek sektora finansów publicznych

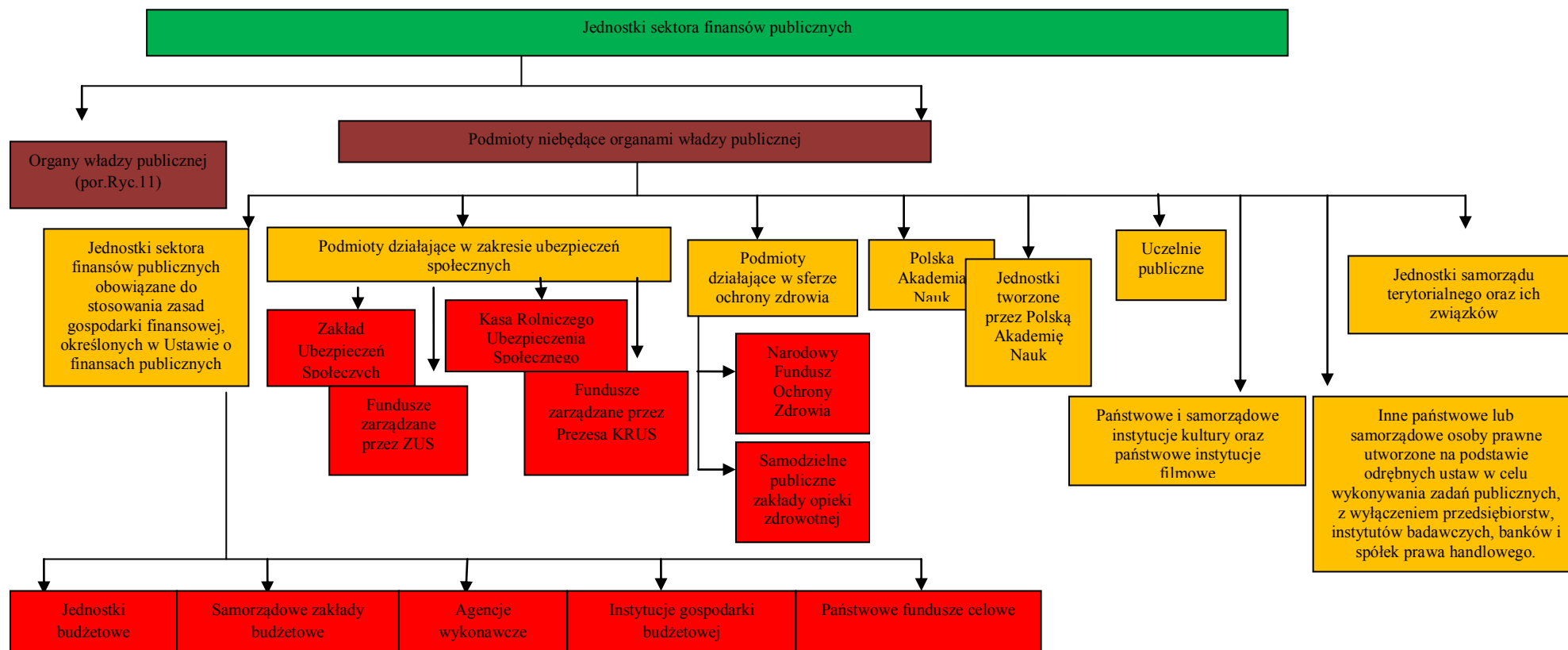
Okoliczność, iż w świetle dotychczasowych wywodów

- a) Lasy Państwowe nie stanowią organu państwowego,
- b) jednostki organizacyjne Lasów Państwowych nie stanowią organów państwowych,
- c) żadne organy wewnętrzne nie stanowią organów państwowych,

- d) Lasy Państwowe oraz jednostki organizacyjne Lasów Państwowych nie wchodzi w skład administracji publicznej, w tym w skład administracji rządowej, a ponadto okoliczność, że
 - e) Lasy Państwowe w przeważającej części swojego działania nie realizują zadań publicznych, „ściśle” zarezerwowanych dla sektora rządowego i samorządowego (realizują takie zadania w ramach wspomagania i wyręczania administracji publicznej w sferze dominium oraz imperium – poza gospodarką leśną),
 - f) Lasy Państwowe prowadzą przede wszystkim gospodarkę leśną jako gospodarczą działalność rynkową w zakresie produkcji surowca drzewnego niebędącego przecież dobrem powszechnie i w nieprzerwanie potrzebnym; wymiar społeczny tej działalności gospodarczej wiąże się z obowiązkiem (ciążącym zresztą na każdym innym podmiocie prowadzącym gospodarkę leśną) realizowania na zasadach nierynkowych pozaprodukcyjnych funkcji lasu w ramach gospodarki leśnej -
- otóż powyższe okoliczności stanowią samoistne wsparcie dla twierdzenia, iż Lasy Państwowe nie należą do sektora finansów publicznych, i dla tezy, iż do tego sektora zaliczone być nie powinny.

Na Ryc. 12 utrwalono w formie schematu wykaz jednostek sektora finansów publicznych, który uzupełniono charakterystyką tychże jednostek, ze zwróceniem szczególnej uwagi na ich systemy finansowe.

Ryc.12 Klasyfikacja jednostek sektora finansów publicznych



Z oczywistych względów – nie ma racjonalnego uzasadnienia dla ustalania różnic funkcjonalnych między Lasami Państwowymi a:

- 1) samorządowymi jednostkami sektora finansów publicznych, w tym samorządowymi zakładami budżetowymi (Lasy Państwowe nie są jednostką samorządową, lecz państwową jednostką organizacyjną),
- 2) jednostkami sektora finansów publicznych, działającymi w sferze ubezpieczeń społecznych, ochrony zdrowia, nauki, szkolnictwa, kultury i działalności filmowej.

Ustalanie takich różnic (odmienności) ma natomiast uzasadnienie w odniesieniu do jednostek sektora finansów publicznych, będących :

- 1) jednostkami budżetowymi,
- 2) agencjami wykonawczymi,
- 3) instytucjami gospodarki budżetowej,
- 4) państwowymi funduszami celowymi,
- 5) innych państwowymi osobami prawnymi utworzonymi na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych („z wyłączeniem przedsiębiorców, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego”).

Jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego – z zastrzeżeniem co do państwowych jednostek budżetowych, dla których organem prowadzącym są organy administracji państwowej, prowadzące działalność określoną w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, które to jednostki mają możliwość tworzenia wydzielonych rachunku do gromadzenia określonych dochodów, przeznaczanych na określone wydatki.

System finansowy Lasów Państwowych w sposób zasadniczy odbiega od systemu finansowego jednostek budżetowych. Lasy Państwowe pokrywają bowiem koszty działalności z przychodów własnych.

Agencja wykonawcza jest państwową osobą prawną tworzoną na podstawie odrębnej ustawy w celu realizacji zadań państwa. Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” po pierwsze nie jest osobą prawną (choć jest jednostką niebędącą osobą prawną legitymowaną jednak zdolnością prawną), a po drugie prowadzi przede wszystkim działalność gospodarczą (działalność zarobkową) w zakresie gospodarki leśnej. Jak to wywiedziono powyżej - działalność w zakresie gospodarki leśnej nie jest działalnością stanowiącą obowiązek państwa lub samorządu terytorialnego (a konkretnie nie jest obowiązkiem podmiotów, wchodzących w skład instytucji rządowych i samorządowych w rozumieniu statystyki publicznej).

Agencja wykonawcza corocznie wpłaca do budżetu państwa, na rachunek bieżący dochodów państwowej jednostki budżetowej obsługującej ministra sprawującego nadzór nad tą agencją, nadwyżkę środków finansowych ustaloną na koniec roku, pozostającą po uregulowaniu zobowiązań podatkowych, chyba że w szczególnie uzasadnionych przypadkach wynikających z konieczności zapewnienia sprawnego i pełnego wykonywania zadań agencji wykonawczej Rada Ministrów, na wniosek ministra sprawującego nadzór nad agencją wykonawczą, wyrazi zgodę, w formie uchwały, na niewpłacenie tej nadwyżki.

System finansowy Lasów Państwowych nie obejmuje takiego rozwiązania systemowego. Lasy Państwowe wolne środki finansowe w obrocie wykorzystują (powinny wykorzystywać) przede wszystkim do prowadzenia działalności rozwojowej.

Instytucja gospodarki budżetowej jest jednostką sektora finansów publicznych tworzoną w celu realizacji zadań publicznych. Instytucja gospodarki budżetowej (1) odpłatnie wykonuje wyodrębnione zadania, (2) pokrywa koszty swojej działalności oraz zobowiązania z uzyskiwanych przychodów – przy czym uprawnienie do tworzenia instytucji gospodarki budżetowej przysługuje następującym organom założycielskim:

- 1) ministrom lub Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, za zgodą Rady Ministrów, udzieloną na jego wniosek,
- 2) organom lub kierownikom następujących jednostek: Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunału Konstytucyjnego, Najwyższej Izby Kontroli, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi, Krajowej Rady Sądownictwa, sądownictwa powszechnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego i Państwowej Inspekcji Pracy.

Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” nie wykonuje wyodrębnionych zadań wyżej wymienionych organów założycielskich lub instytucji, którymi organy te kierują. Jak to wywiedziono powyżej – działalność Lasów Państwowych nie wiąże się z wypełnianiem obowiązków, skutkujących zadaniami publicznymi, zarezerwowanymi dla sektora rządowego i samorządowego (w szczególności obowiązków spoczywających na wyżej wymienionych organach założycielskich). Lasy Państwowe prowadzą przede wszystkim działalność gospodarczą (działalność zarobkową) polegającą na prowadzeniu gospodarki leśnej. Ponadto organem założycielskim Lasów Państwowych nie są wyżej wymienione podmioty. Lasy Państwowe zostały bowiem powołane do funkcjonowania z woli ustawodawcy, a nie ww. podmiotów.

W ramach Lasów Państwowych nie sposób również wyodrębnić państwowego funduszu celowego. W szczególności funkcji państwowego funduszu celowego nie wypełnia fundusz leśny, z tego względu, że (1) gospodarka finansowa Lasów Państwowych w ogóle, w tym w tej części, w jakiej jest prowadzona w oparciu o fundusz leśny (będący przecież składnikiem pasywów Lasów Państwowych współtworzącym kapitał własny Lasów Państwowych), nie została określona w ustawie o finansach publicznych, lecz w ustawie o lasach i wydanym z jej delegacji rozporządzeniu finansowym (podczas gdy art. 10 ust. 1 Ustawy o finansach publicznych stanowi, że m.in. państwowe fundusze celowe stosują zasady gospodarki finansowej określone w właśnie w tejże ustawie), (2) należności oraz środki pieniężne, będące aktywnym odzwierciedleniem tego funduszu, są prawie w całości, związane z przychodami ze sprzedaży drewna przez Lasy Państwowe (odpis podstawowy), a (3) środki, związane ze sprzedażą drewna przez Lasy Państwowe nie są środkami publicznymi w rozumieniu Ustawy o finansach publicznych, co jednoznacznie wynika ze schematu, będącego przedmiotem Ryc. 13. (podczas gdy art. 29 ust. 2 Ustawy o finansach publicznych stanowi m.in., że „przychody państwowego funduszu celowego pochodzą ze środków publicznych”).

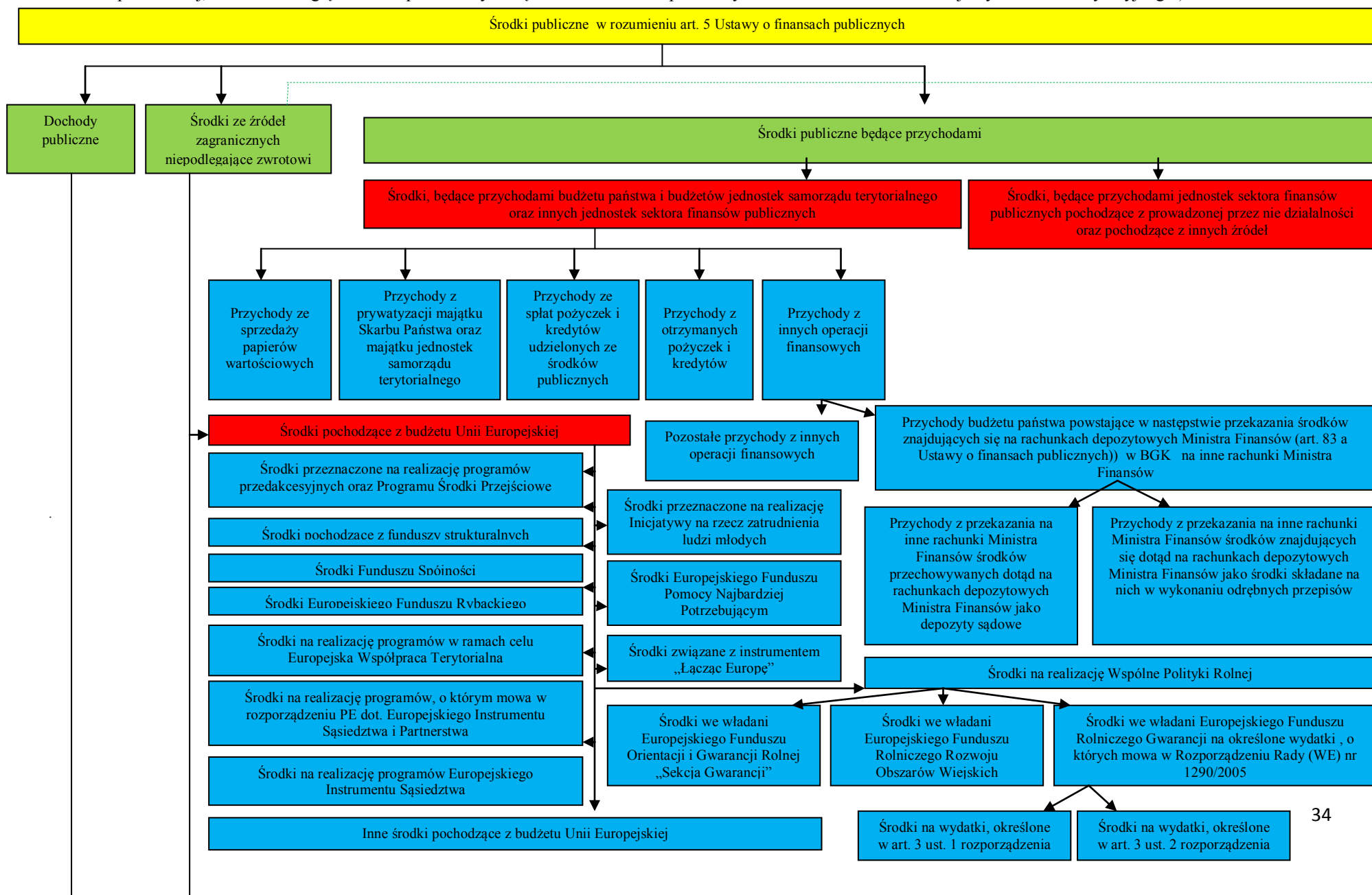
Ponadto nie może ująć uwadze, że Plan Finansowy Lasów Państwowych, w tej części, w jakiej dotyczy zwiększeń oraz zmniejszeń funduszu leśnego, oraz wydatków, dokonywanych z użyciem środków finansowych, związanych z funduszem leśnym – nie stanowi elementu ustawy budżetowej. Do gospodarki finansowej Lasów Państwowych, w tej części, w jakiej jest ona związana z funduszem leśnym, nie odnosi się także art. 29 ust. 12. Ustawy o finansach publicznych, stanowiący, iż „zmiany kwot przychodów i kosztów państwowego funduszu celowego ujętych w planie finansowym dokonuje odpowiednio minister lub organ dysponujący tym funduszem po uzyskaniu zgody Ministra Finansów i opinii sejmowej komisji do spraw budżetu”.

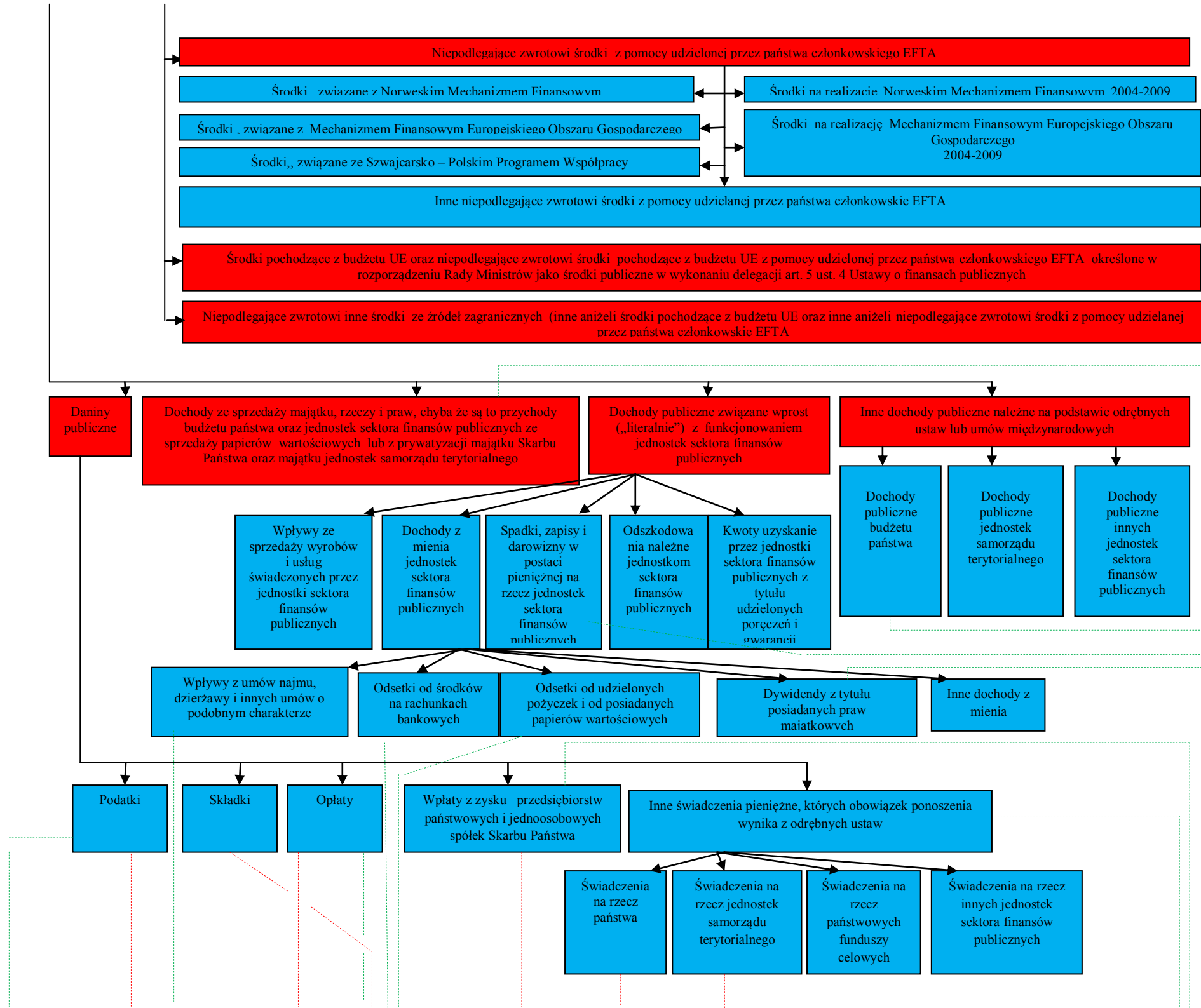
W tym „stanie rzeczy” należy wysnuć wniosek generalny, że w świetle obowiązującego porządku prawnego Lasy Państwowe nie są jednostką sektora finansów publicznych – zgodnie zresztą ze stanowiskiem Rady Ministrów, która w przeszłości odstąpiła od zamiaru włączenia LP do tegoż sektora. Nie ma też przesłanek teoretyczno – prawnych do zaliczenia Lasów Państwowych do tegoż sektora w przyszłości.

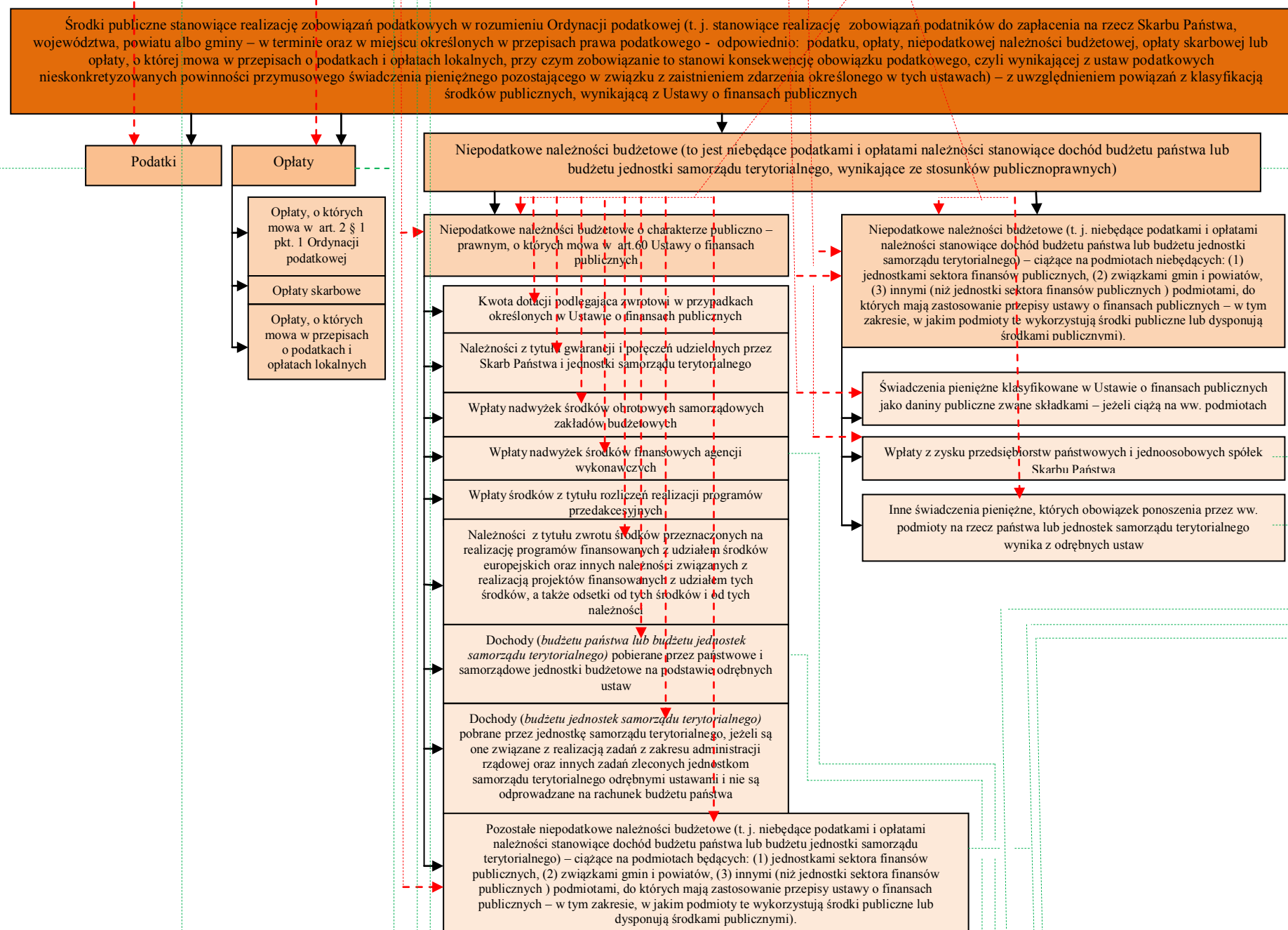
W kontekście Ryc. 13 (ponizej) – zwraca uwagę, iż w Ustawie o finansach publicznych jest mowa o środkach publicznych, będących przychodami jednostek sektora finansów publicznych pochodzącymi z prowadzonej przez nie działalności oraz pochodzącymi z innych źródeł. W Ustawie o finansach publicznych brak jest definicji przychodu publicznego oraz dochodu publicznego. Ustawodawca dokonał tego pośrednio poprzez enumeratywne przywołanie zjawisk będących właśnie przychodami publicznymi, jak również zjawisk, będących dochodami publicznymi. Rzecz jednak w tym, że każda aktywność jednostki sektora finansów publicznych jest jej działalnością, nawet wówczas, gdy ogranicza się do „przyjmowania” środków z innych źródeł. Zdaniem autora w polskim porządku prawnym stworzono nadmierny margines swobody w praktycznym kwalifikowaniu środków publicznych jako dochodów publicznych lub przychodów publicznych, przy czym rozporządzenie Ministra Finansów dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁸ w niewielkim jedynie zakresie ograniczyło ten margines.

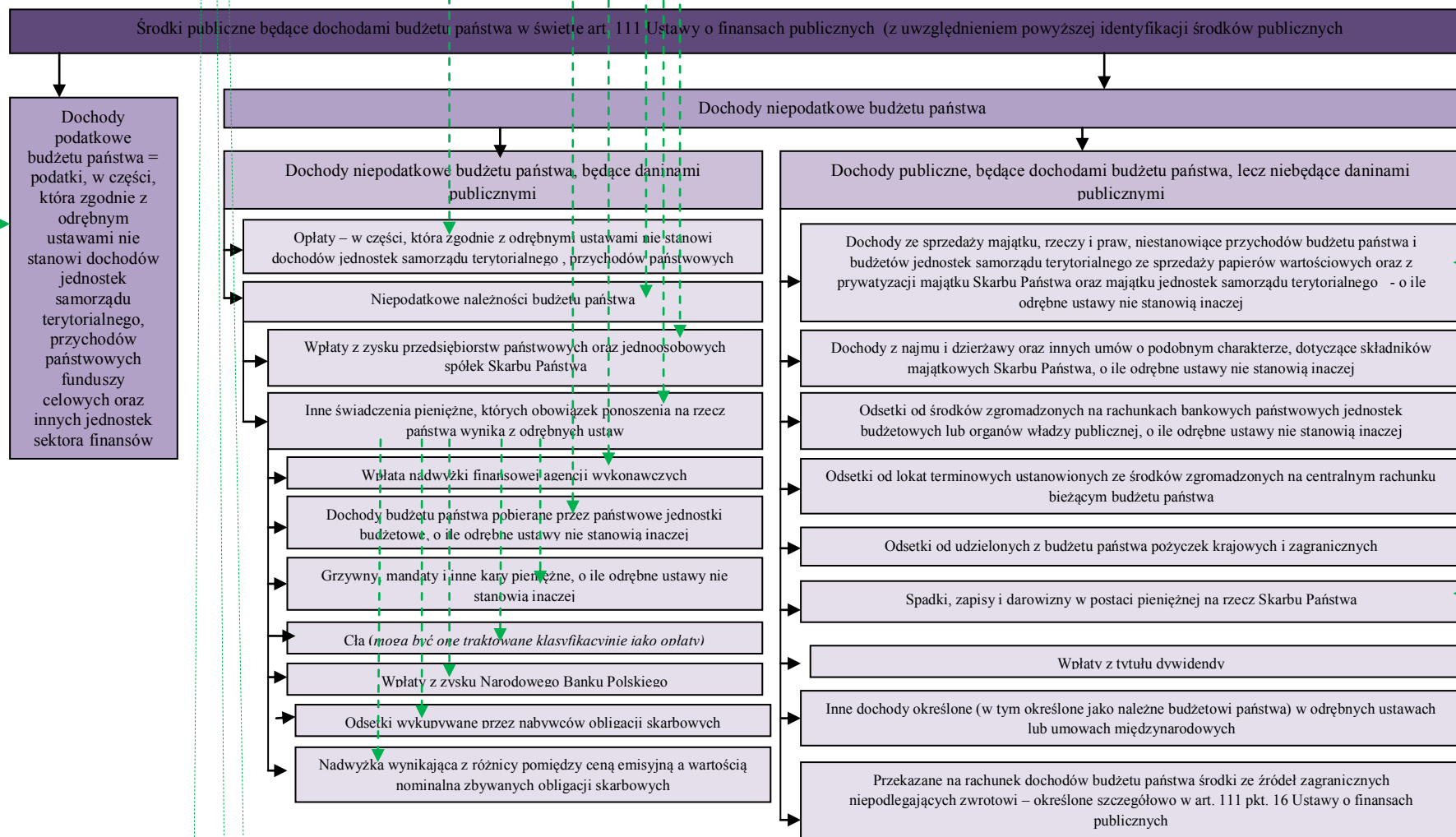
⁸t. j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1053; zm.: Dz. U. 2014 r. poz. 1382 i poz. 1952.

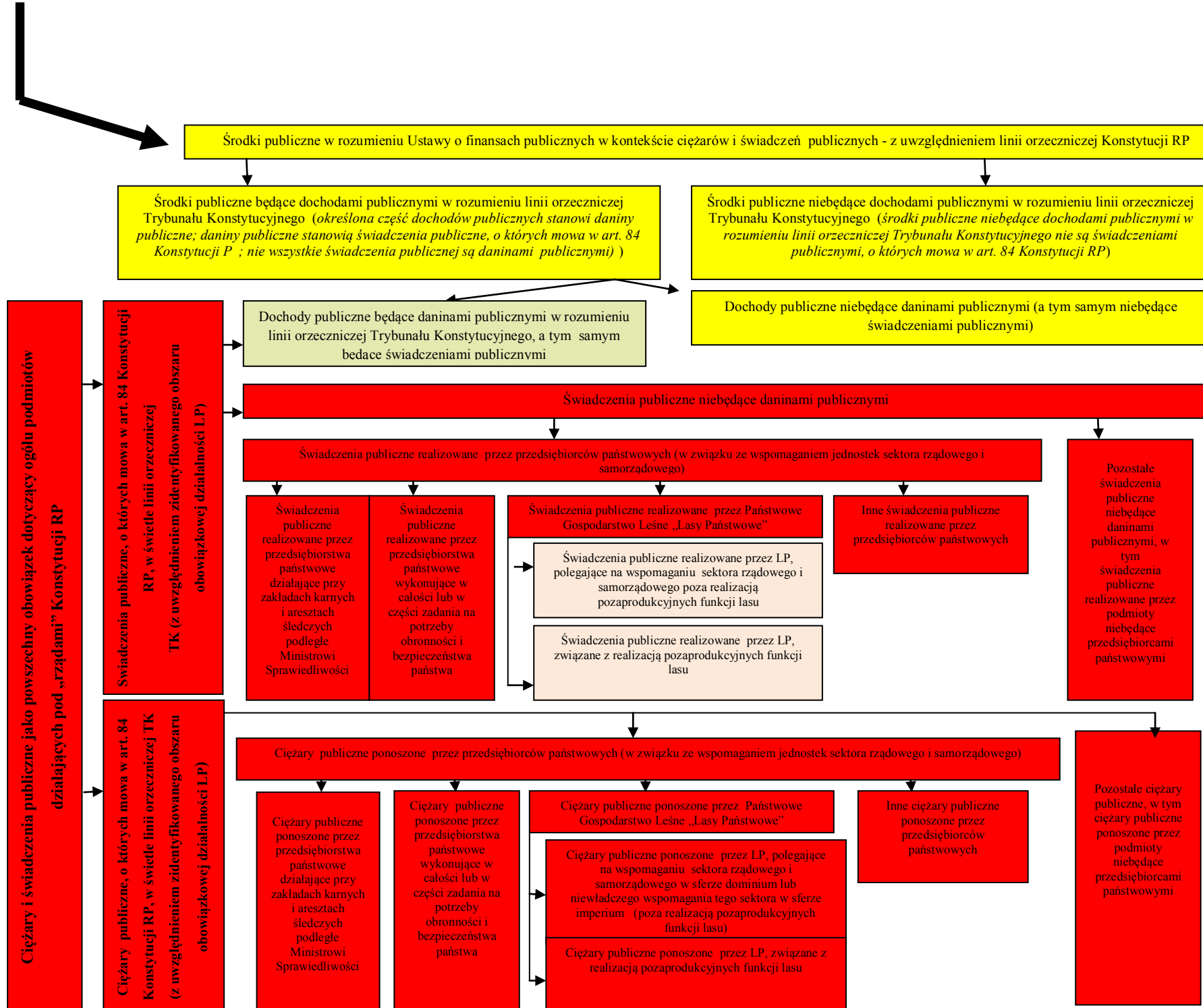
Ryc. 13 Środki publiczne w rozumieniu Ustawy o finansach publicznych w ujęciu schematu blokowego (z uwzględnieniem przepisów Ordynacji podatkowej, a także z uwzględnieniem problematyki ciężarów i świadczeń publicznych w świetle linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego)











7.3.

Identyfikacja prawna świadczeń pieniężnych dokonywanych przez Lasy Państwowe w wykonaniu nowelizacji ustawy o lasach przeprowadzonej w roku 2014

Utrwalona powyżej w ramach Ryc. 13. klasyfikacja środków publicznych (w rozumieniu Ustawy o finansach publicznych) oraz klasyfikacja ciężarów i świadczeń publicznych (o których mowa w art. 84 Konstytucji RP), a także okoliczność, iż w świetle dotychczasowego wyводу Lasy Państwowe należy uznać za (nienależącego do sektora finansów publicznych) przedsiębiorcę państwowego legitymowanego zdolnością prawną – otóż to wszystko ma zasadnicze znaczenie przy formalnoprawnej identyfikacji świadczeń pieniężnych realizowanych przez Lasy Państwowe w wykonywaniu nowelizacji ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach.

Na temat tychże świadczeń pieniężnych – w związku ze skierowanym w dniu 31 marca 2014 r. wnioskiem grupy posłów o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP przepisów ww. ustawy - wypowiedziały się oficjalnie z inicjatywy Trybunału Konstytucyjnego następujące organy państwowe: (1) Minister Finansów (w dniu 17 października 2014 r.), (2) Minister Środowiska (w dniu 18 listopada 2011 r.), (3) Prokurator Generalny (w dniu 1 kwietnia 2015 r.) oraz (4) Marszałek Sejmu działający imieniem Sejmu RP (w dniu 1 czerwca 2015 r.).

Wszystkie te organy uznały, że omawiane świadczenia pieniężne mieszczą się w ramach niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publiczno – prawnym, o których mowa w art. 60 – 64 Ustawy o finansach publicznych, przy czym Prokurator Generalny nie miał wątpliwości, że świadczenia te – jakkolwiek nie są podatkiem – stanowią daninę publiczną nałożoną na Lasy Państwowe jako przedsiębiorcę.

Powołanym organom uszło jednak uwadze, iż art. 4. ust. 1. Ustawy o finansach publicznych stanowi, iż przepisy tego aktu prawnego „ stosuje się do (...) jednostek sektora finansów publicznych” oraz „ innych podmiotów w zakresie, w jakim wykorzystują środki publiczne lub dysponują tymi środkami”.

Jak to zdaniem Autora wykazano powyżej w sposób niebudzący wątpliwości: (1) Lasy Państwowe nie należą do sektora finansów publicznych, (2) środki pieniężne we władaniu Lasów Państwowych (za wyjątkiem środków związanych z realizacją dotacji, o których mowa w art. 54 ustawy o lasach, oraz za wyjątkiem niepodlegających zwrotowi środków ze źródeł zagranicznych) nie są środkami publicznymi w rozumieniu Ustawy o finansach publicznych (nie są środkami, do których mają zastosowanie przepisy Ustawy o finansach publicznych dotyczące środków publicznych), (3) środki pieniężne, wykorzystywane przez LP do dokonywania omawianych świadczeń stają się środkami publicznymi dopiero po wpływie na rachunek Ministra Środowiska (do tego czasu nie są środkami publicznymi w rozumieniu Ustawy o finansach publicznych).

A zatem świadczenia pieniężne, do realizowania których Lasy Państwowe zostały zobowiązane w następstwie nowelizacji ustawy o lasach przeprowadzonej w roku 2014, nie mogą być środkami publicznymi stanowiącymi niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publiczno – prawnym, o których mowa w art. 60 Ustawy o finansach publicznych.

Oznacza to, że dywagacje Ministra Finansów, Ministra Środowiska, Prokuratora Generalnego oraz Marszałka Sejmu działającego imieniem Sejmu RP na temat uprawnień lub braku uprawnień Ministra Środowiska jako organu właściwego w sprawach omawianych świadczeń, przeprowadzane z powoływaniem się na przepisy Ustawy o finansach publicznych, w

szczegółności z powoływaniem się na przepis art. 64 tego aktu, nie mogą być uznane za prowadzące do odzwierciedlenia prawdy.

Skoro wszakże powołane organy zgodnie uznały, że świadczenia pieniężne, nałożone na Lasy Państwowe nowelizacją ustawy o lasach z roku 2014, mieszczą się w ramach niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publiczno – prawnym, to „idąc” tym tropem (oraz zakładając w sposób uprawniony⁹ spójność /kohezję/ przepisów Ustawy o finansach publicznych oraz Ordynacji podatkowej, a także honorując sądową linię orzecznictwą, zgodnie z którą Ordynacja podatkowa powinna mieć pierwszeństwo nad innymi przepisami dotyczącymi danin publicznych), nie sposób nie zauważyć, że niepodatkowe należności budżetowe, o których mowa w Ustawie o finansach publicznych, stanowią szczególne przypadki niepodatkowych należności budżetowych, o których mowa w Ordynacji podatkowej. Są to mianowicie niepodatkowe należności budżetowe:

- 1) realizowane przez:
 - a) jednostki sektora finansów publicznych (agencje wykonawcze oraz samorządowe zakłady budżetowe oraz inne jednostki sektora finansów publicznych),
 - b) podmioty nienależące do sektora finansów publicznych, jeżeli dana należność wiąże się z wykorzystywaniem lub dysponowaniem środkami publicznymi w rozumieniu Ustawy o finansach publicznych,
- 2) pobierane (w wykonaniu odrębnych ustaw) na rachunek budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Skoro wyżej wymienione organy państwowe uznały, że świadczenia pieniężne, do realizowania których Lasy Państwowe zostały zobowiązane nowelizacją ustawy o lasach z roku 2014, są niepodatkowymi należnościami budżetowymi, to jednocześnie uznały, że są to daniny publiczne, zaś w świetle Ordynacji podatkowej – są to zobowiązania podatkowe,

W świetle bowiem Ordynacji podatkowej (art. 3 pkt. 8) - niepodatkowymi należnościami budżetowymi są (niebędące podatkami i opłatami) należności stanowiące dochód budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikające ze stosunków publicznoprawnych. Przepis art. 1. Ordynacji podatkowej stanowi z kolei, iż zakres przedmiotowy normalizacji, zawartej w tym akcie prawnym, obejmuje: **zobowiązania podatkowe**, informacje podatkowe, postępowanie podatkowe, kontrolę podatkową i czynności sprawdzające oraz tajemnicę skarbową.

W świetle Ryc. 13 (sporządzonej na podstawie przepisów Ustawy o finansach publicznych oraz Ordynacji podatkowej z uwzględnieniem linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego na temat ciężarów i świadczeń publicznych oraz po przyjęciu domniemania spójności krajowego systemu prawnego) nie ulega wątpliwości, że świadczenia pieniężne uznane *de facto* przez ww. organy państwowe za zobowiązania podatkowe, mogą nimi być tylko wówczas, jeżeli przyjmie się, że są to (w rozumieniu art. 111 Ustawy o finansach publicznych) dochody podatkowe budżetu państwa, czyli że są to podatki, albowiem (właśnie w świetle art. 111 Ustawy o finansach publicznych) inne dochody budżetu państwa będące daninami publicznymi nie mogą być przypisane do Lasów Państwowych.

Oznacza to, że dywagacje Ministra Finansów, Ministra Środowiska, Prokuratora Generalnego oraz (działającego imieniem Sejmu RP) Marszałka Sejmu oparte na założeniu, że świadczenia pieniężne, do realizowania których Lasy Państwowe zostały zobowiązane nowelizacją ustawy o lasach z roku 2014, są wprowadzone daninami publicznymi, lecz nie są podatkami – otóż te dywagacje nie mogą być uznane za prowadzące do odzwierciedlenia

⁹ Przy wykonywaniu prawa należy zawsze przyjmować, że przyzwoity prawodawstwa stanowi prawo spójne

prawdy (innymi słowy – po przyjęciu, że poprzez nowelizację ustawy o lasach dokonaną w roku na LP nałożono świadczenia będące daninami publicznymi, na gruncie Ustawy o finansach publicznych świadczeń tych nie sposób zidentyfikować inaczej aniżeli poprzez uznanie tych świadczeń na podatki).

W świetle definicji zobowiązania podatkowego w rozumieniu Ordynacji podatkowej (a także w świetle dotychczasowej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego) nie ulega wątpliwości, że istotą świadczeń publicznych będących właśnie zobowiązaniami podatkowymi jest przewłaszczanie środków pieniężnych na rzecz Skarbu Państwa.

Skoro w swoim stanowisku Marszałek Sejmu, działając imieniem Sejmu RP, utrzymuje, że świadczenia pieniężne, do realizowania których Lasy Państwowe zostały zobowiązane nowelizacją ustawy o lasach z roku 2014, są niepodatkowymi należnościami budżetowymi (a tym samym są daninami publicznymi w rozumieniu Ustawy o finansach publicznych oraz zobowiązaniami podatkowymi w rozumieniu Ordynacji podatkowej) - to (na gruncie zasad logicznego rozumowania) nie sposób zrozumieć, dlaczego w tym samym piśmie organ ten twierdzi, że Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” jest w istocie instytucjonalną konkretyzacją Skarbu Państwa (jest jednym z instytucjonalnych „objawień” Skarbu Państwa): twierdzenie, iż ww. świadczenia są zobowiązaniami podatkowymi, oraz twierdzenie, iż Lasy Państwowe są jedynie „emanacją” Skarbu Państwa pozostają w ewidentnej sprzeczności, albowiem **Skarb Państwa** nie może dokonywać przewłaszczania środków pieniężnych **Skarbu Państwa** na rzecz **Skarbu Państwa**.

Z mocy prawa Skarb Państwa jest podmiotowo zwolniony z obowiązku regulowania podatku dochodowego od osób prawnych – Lasy Państwowe, w wykonaniu rozporządzenia Rady Ministrów dotyczącego gospodarki finansowej w LP są zobowiązane do realizowania takiej daniny publicznej od określonej części swojej działalności gospodarczej. Skarb Państwa nie płaci podatku od nieruchomości – Lasy Państwowe regulują taki podatek. Skarb Państwa nie płaci podatku od towarów i usług – Lasy Państwowe są podatnikiem w tym zakresie, jak również w zakresie podatku leśnego.

Zdaniem autora – dotychczasowa treść niniejszego opracowania nie pozostawia wątpliwości, że Lasy Państwowe są przedsiębiorcą państwowym legitymowanym zdolnością prawną (choć oczywiście nie są osobą prawną w rozumieniu Kodeksu cywilnego). Jak to będzie dalej rozwinięte – taki status Lasów Państwowych ma swoje głębokie uzasadnienie, wynikające z charakteru państwowych zasobów leśnych jako nienazwanej prawnie społecznej wspólności majątkowej, zaś wszelkie próby odmiennej identyfikacji statusu Lasów Państwowych nie mogą być uznane za wewnętrznie spójne i możliwe do „osadzenia” na gruncie polskiego systemu prawnego.

Skoro Lasy Państwowe są przedsiębiorcą, mającym zdolność prawną oraz mającym zdolność podatkową, to przymusowe świadczenia pieniężne, wynikające z nowelizacji ustawy o lasach z roku 2014 r., należy oczywiście uznać za daniny publiczne (a nie za świadczenia publiczne niebędące daninami publicznymi), przy czym (w świetle dotychczasowych rozważań na temat tych świadczeń) można je traktować jako daniny publiczne tylko wówczas, jeżeli przyjmie się, że są to podatki w rozumieniu Ustawy o finansach publicznych.

Oznacza to, że dywagacje Marszałka Sejmu (działającego imieniem Sejmu RP) oparte na twierdzeniu, że Lasy Państwowe są jedynie *statio fisci* Skarbu Państwa (w domyśle są jedynie „podłożem”, na którym działa Skarb Państwa czy są jedynie „surogatem” Skarbu Państwa) nie mogą być uznane za prowadzące do odzwierciedlenia prawdy. Ewidentna natomiast sprzeczność wewnętrzna, zawarta w twierdzeniu, że mamy tu do czynienia z daninami publicznymi nałożonymi na Skarb Państwa, może świadczyć o tym, że Sejm RP, dokonując w roku 2014 z inicjatywy Ministra Środowiska nowelizacji ustawy o lasach, dopiero po wystąpieniu

Trybunału Konstytucyjnego o zajęcie stanowiska w sprawie wniosku grupy posłów „przystąpił” do (*notabene* nietrafnej) identyfikacji prawnej obciążeń finansowych nałożonych na Lasy Państwowe - które był wcześniej uchwalił. Stwierdzenie zdania poprzedzającego należy odnosić odpowiednio również do Ministra Środowiska. W swoim bowiem odniesieniu się do ww. wniosku grupy posłów organ ten przedmiotowe obciążenia zidentyfikował jako niepodatkowe należności budżetowe będące dochodami budżetu państwa, a jednocześnie stwierdził, że obciążenia te przypominają dywidendę. Oczywiście nie każda dywidenda jest dochodem publicznym, gdyż najczęściej jest korzyścią osiąganą przez akcjonariuszy. Rzecz w tym, że - jak to jednoznacznie wynika z Ryc. 13 – dywidendy jako dochody publiczne nie są daninami publicznymi, zaś niepodatkowe należności budżetowe są daninami publicznymi (zaś w rozumieniu Ordynacji podatkowej są zobowiązaniami podatkowymi). Danina publiczna nie może zatem przypominać dywidendy jako dochodu publicznego niebędącego daniną publiczną. Jeżeli już poszukiwać jakiejś paraleli, to świadczenia pieniężne, do realizacji których Lasy Państwowe zostały zobowiązane nowelizacją ustawy o lasach z roku 2014, należy pod względem funkcjonalnym porównywać do niepodatkowej należności budżetowej, polegającej na wpłatach do budżetu państwa 15 % zysku po opodatkowaniu, dokonywanych przez przedsiębiorców państwowych oraz przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa.

8.

Ustęp G

Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” jako obiekt statystyki publicznej

8.1.

Uwagi wstępne

Statystyka publiczna – to w świetle art. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej¹⁰ - system badań statystycznych, na które to badania składają się następujące działania:

- 1) zbieranie danych statystycznych,
- 2) gromadzenie i przechowywanie danych statystycznych,
- 3) opracowywanie danych statystycznych, polegające w szczególności na dokonywaniu obliczeń, opracowań i analiz,
- 4) ogłaszanie (rozpowszechnianie) i udostępnianie wyników badań statystycznych, t. j. wyników dokonanych obliczeń, opracowań i analiz.

W ramach statystyki publicznej (por. art. 2 ustawy):

- 1) zbieranie danych statystycznych polega na uzyskiwaniu odpowiedzi na pytania zawarte w formularzach, kwestionariuszach i ankietach statystycznych oraz uzyskiwaniu informacji na innych nośnikach - dotyczących:
 - a) działalności podmiotów gospodarki narodowej lub wybranych dziedzin tej działalności
oraz
 - b) życia i sytuacji osób fizycznych lub wybranych jej aspektów,
przy czym odpowiedzi te oraz informacje są uzyskiwane bezpośrednio od tych podmiotów i osób albo z systemów informacyjnych administracji publicznej, w których tego rodzaju dane zostały legalnie zgromadzone,
- 2) gromadzenie danych statystycznych polega na zebraniu przez prowadzącego badania statystyczne wyżej wymienionych danych statystycznych w określonym miejscu i czasie,
- 3) opracowywanie danych statystycznych polega na tworzeniu zbiorów danych ze zgromadzonych danych statystycznych, z odłączeniem lub zakodowaniem informacji pozwalających na zidentyfikowanie konkretnego podmiotu gospodarki narodowej albo osoby fizycznej, a następnie dokonywaniu na podstawie tych zbiorów obliczeń, opracowań i analiz.

¹⁰ tj. Dz. U. z 2012 r. poz. 591, z 2013 r. poz. 2.

Wyniki badań statystycznych mają charakter oficjalnych danych statystycznych (por. art. 1 ustawy). Wynikami badań statystycznych są w szczególności wartości podstawowych wielkości i wskaźników, to jest wartości wielkości i wskaźników, „do których ogłaszania Prezes Głównego Urzędu statystycznego jest zobowiązany każdorazowo na podstawie odrębnych przepisów” (por. art. 2 ustawy).

Zgodnie z art. 2 pkt. 11 ustawy o statystyce publicznej podmiotami gospodarki narodowej są: (1) osoby prawne, (2) jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej oraz (3) osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą – przy czym zgodnie z art. 42 ust. 2 ustawy za osobę fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą „przyjmuje się osobę fizyczną będącą przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (...) i inną osobę fizyczną prowadzącą działalność na własny rachunek w celu osiągnięcia zysku oraz osobę fizyczną prowadzącą indywidualne gospodarstwo rolne”.

Mając na względzie dotychczasową treść niniejszego opracowania – Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” jako jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną (w rozumieniu Kodeksu cywilnego) jest niewątpliwie w rozumieniu ustawy o statystyce publicznej podmiotem gospodarki narodowej.

Z praktycznego punktu widzenia podmiotami gospodarki narodowej działającymi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej są wszystkie jednostki organizacyjne oraz osoby fizyczne ujmowane w Krajowym Rejestrze Urzędowym Podmiotów Gospodarki Narodowej oraz legitymowane w związku z tym numerem identyfikacyjnym REGON. Oczywiście działalność wytwórczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej prowadzą nie tylko podmioty gospodarki narodowej, lecz również (nielegitymowane bynajmniej numerem identyfikacyjnym REGON) osoby fizyczne należące do szeroko rozumianych przez Główny Urząd Statystyczny gospodarstw domowych (była już o tym częściowo mowa). Osoby fizyczne, o których mowa w zdaniu poprzedzającym, są oczywiście przede wszystkim konsumentami finalnymi wyrobów i usług, wytwarzanych w następstwie działalności wytwórczej, ale w określonych zakresie swojej aktywności (wykraczającej poza ramy działań koniecznych dla konsumpcji) uczestniczą w procesie ich wytwarzania. Granice tych działań koniecznych są przy tym umowne. Na przykład „pani domu” jest „zmuszona” pójść na zakupy w celu nabycia środków spożywczych dla członków rodziny. Ale może dokonać tego poprzez zamówienie odpłatnej usługi, na przykład za pomocą internetu. Wartość takiej usługi jest niewątpliwie w określonym jej zakresie kreatorem PKB. Powstaje zatem pytanie, czy zakupy dokonywane przez „panią domu” są udziałem w procesie wytwarzania dóbr i usług czy też są przejawem działania gospodarstwa domowego w sferze konsumpcji finalnej. Charakter rozstrzygający ma tu rzecz jasna praktyka przyjęta przez Główny Urząd Statystyczny w trakcie badań ankietowych reprezentatywnej próby gospodarstw domowych służących szacowaniu udziału gospodarstw domowych w powstawaniu PKB (zapewne uwzględniające różne władcze i niewładcze akty prawne o charakterze wytycznych).

W przeprowadzaniu badań statystycznych istotna rola w determinowaniu postępowania badawczego przypada aktualnie rozporządzeniu Rady (WE) Nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie¹¹, zwanym dalej rozporządzeniem o rachunkach narodowych.

¹¹Dz.UrzUEL.1996.310.1;zm.Dz.UrzUEL.1998.58.1;Dz.UrzUEL.1997.162.1;Dz.UrzUEL.2000.172.3;Dz.UrzUEL.2000.290.1;Dz.UrzUEL.2001.139.3;Dz.UrzUEL.2001.344.1;Dz.UrzUEL.2002.21.3;Dz.UrzUEL.2002.58.1;Dz.UrzUEL.2003.180.1;Dz.UrzUEL.2007.324.1;Dz.UrzUEL.2009.126.11;Dz.UrzUEL.2010.210.1;Dz.UrzUEL.2013.158.1

W polskim systemie normatywnym – rozporządzenie o rachunkach narodowych jest jednym ze źródeł prawa powszechnie obowiązującego (o czym dalej) .

W wykonywaniu rozporządzenia o rachunkach narodowych podmioty gospodarki narodowej, a także podmioty niebędące podmiotami gospodarki narodowej w rozumieniu ustawy o statystyce publicznej, wymagają m.in. zidentyfikowania jako konkretne jednostki instytucjonalne oraz przypisania do odpowiedniego sektora instytucjonalnego, przy czym dany podmiot jako jednostka instytucjonalna nie może należeć do więcej niż jednego sektora (o czym dalej).

Identyfikowanie podmiotów jako konkretnych jednostek instytucjonalnych oraz ich grupowanie jest dokonywane „w celu opisu dochodów, wydatków i przepływów finansowych oraz bilansów” w ramach poszczególnych sektorów instytucjonalnych, jak również w ramach całej gospodarki.

Wykonywanie zaś rozporządzenia o rachunkach narodowych w celu opisu procesów produkcji oraz analiz przepływów międzygałęziowych wymaga:

- 1) wyodrębniania w ramach ww. podmiotów gospodarki narodowej jednostek statystycznych zwanych lokalnymi jednostkami rodzaju działalności,
a następnie,
- 2) grupowania tych jednostek w gałęzie gospodarki.

Dla bardziej szczegółowych badań statystycznych – w rozporządzeniu o rachunkach narodowych określono możliwość wyodrębniania w ramach ww. podmiotów gospodarki narodowej jednostek statystycznych zwanych lokalnymi jednostkami jednorodnej produkcji – z następczym grupowaniem tych jednostek w branże gospodarki.

Pojęcie jednostek rodzaju działalności oraz jednostek jednorodnej produkcji nie jest używane wyłącznie w rozporządzeniu unijnym o rachunkach narodowych. Pojęcia te są również używane w niżej przywołanym rozporządzeniu unijnym dotyczącym obserwacji procesu produkcyjnego w UE.

W uproszczeniu przez pojęcie jednostki rodzaju działalności oraz jednostek jednorodnej produkcji należy rozumieć faktyczny podmiot prawny prowadzący działalność wytwórczą lub wyodrębnioną tylko funkcjonalnie część tego podmiotu. Jeżeli o jednostce jednorodnej działalności lub jednostce jednorodnej produkcji mówimy jako o wyodrębnionej funkcjonalnie części danego podmiotu, wówczas mamy do czynienia z teoretyczną jednostką statystyczną. Taka wyodrębniona funkcjonalnie część podmiotu obejmuje (ustalone teoretycznie; ustalone statystycznie): określone zasoby pracy oraz określone inne zasoby ekonomiczne, wykorzystywane przed dany podmiot (także poprzez pobór „efektów” działalności pomocniczej) do wytwarzania produktów wyjściowych. Jeżeli produktami wyjściowymi są produkty wyjściowe mieszczące się w jednej podklasie PKD, wówczas takie jednostki statystyczne nazywamy jednostkami rodzaju działalności. Jeżeli produktami wyjściowymi są odpowiednio homogeniczne produkty wyjściowe w ramach danej podklasy PKD lub wręcz konkretny produkt wyjściowy – wówczas mamy do czynienia z jednostką statystyczną zwaną jednostką jednorodnej produkcji. Jak zaznaczono na wstępie jednostki statystyczne będące jednostkami rodzaju działalności czy jednostkami jednorodnej produkcji nie muszą być jednostkami teoretycznymi, mogą to być konkretne podmioty faktycznie działające, jeżeli prowadzą działalność, której produkty mieszczą się w jednej podklasie PKD (faktyczny podmiot gospodarki narodowej jako jednostka statystyczna rodzaju

działalności) lub są jeszcze bardziej homogeniczne (faktyczny podmiot gospodarki narodowej jako jednostka jednorodnej produkcji).

Zidentyfikowanie Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe” oraz jednostek organizacyjnych, wchodzących w skład Lasów Państwowych, jako obiektów badań statystycznych, w tym: (1) ustalenie przynależności Lasów Państwowych i jednostek organizacyjnych LP do konkretnego sektora instytucjonalnego oraz (2) ustalenie przynależności wyodrębnionych części Lasów Państwowych oraz jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych do gałęzi i branż gospodarki – stanowi niewątpliwie istotne działanie w określaniu statusu prawnego tego podmiotu.

Wyodrębnianie jednostek rodzaju działalności oraz jednostek jednorodnej produkcji jest pożyteczne nie tylko w skali makro: jest pożyteczne nie tylko przy wyodrębnianiu gałęzi produkcji lub branż w ramach gospodarki narodowej. Wyodrębnianie teoretycznych jednostek rodzaju działalności oraz jednostek jednorodnej produkcji może być bardzo przydatne i pożądane przy stanowieniu organizacji wewnętrznej podmiotu gospodarki narodowej oraz opracowywania zasad prowadzenia w nim rachunku kosztów.

W Państwowym Gospodarstwie Leśnym „Lasy Państwowe” niezbędne wydaje się usankcjonowanie procesu wyodrębniania teoretycznych jednostek rodzaju działalności oraz jednostek jednorodnej produkcji. Lasy Państwowe składają się bowiem z bardzo wielu takich jednostek (por. Tom II, Część I, Dział XVII „Wizji działań na rzecz rozwoju”).

8.2.

Charakterystyka jednostek instytucjonalnych oraz sektorów instytucjonalnych

Zgodnie z wymogami Ustawy o języku polskim rozporządzenia unijne oraz niektóre decyzje unijne jako akty powszechnie obowiązujące (tj. wykonywane wprost czyli bezpośrednio, bez konieczności działań „implementacyjnych”) - w obiegu prawnym w Polsce mogą funkcjonować legalnie wyłącznie w wersji polskojęzycznej. Rzecz jednak w tym, że w wersji polskojęzycznej większość ww. rozporządzeń unijnych oraz decyzji unijnych – jest praktycznie w wielu miejscach niemożliwa do rozumienia zgodnie z wykładnią gramatyczną (językową). Prawdopodobnie wiąże się to z tym, że nazbyt często w odniesieniu do podmiotów, którym w przeszłości w ramach procesu przystępowania Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej zlecono formalnie profesjonalne przetłumaczenie aktów unijnych na język polski, nie występowało zjawisko zbiegu biegłej znajomości języka, w którym dany akt był pierwotnie sporządzony, z jednoczesnym i należytym przyswojeniem aparatu pojęciowego funkcjonującego w polskim porządku prawnym. Uwagi, poczynione w zdaniach poprzedzających, odnoszą się w istotnym stopniu do rozporządzenia o rachunkach narodowych. Od wielu lat rozporządzenie o rachunkach narodowych jest wykonywane przez Główny Urząd Statystyczny. Cyklicznie są przy tym publikowane przez GUS opracowania o wspólnym tytule „Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych”.

Przyjmując, że GUS działa zgodnie z regulacjami omawianego aktu – należy podkreślić, że każdy krajowy podmiot gospodarki narodowej, jak również osoby fizyczne, działające w ramach szeroko rozumianych gospodarstw domowych – na potrzeby rachunków narodowych (w tym na potrzeby ustalania produktu krajowego brutto zgodnie z metodyką rachunków narodowych) podlegają obowiązkowi zaliczenia do jednego z sektorów instytucjonalnych: (1) sektora przedsiębiorstw, (2) sektora instytucji finansowych i ubezpieczeniowych, (3) sektora instytucji rządowych i

samorządowych, (4) sektora gospodarstw domowych oraz (5) sektora instytucji niekomercyjnych.

Ponadto – na potrzeby ustalania PKB metodą rachunków narodowych – wyodrębnia się jeszcze sektor instytucjonalny „zagranica”, obejmujący „jednostki zagraniczne” pozostające w określonych więzach kooperacji z podmiotami gospodarki narodowej. Do sektora „zagranica” zalicza się także m.in., mające siedzibę na terytorium RP, przedstawicielstwa dyplomatyczne, urzędy konsularne i inne przedstawicielstwa oraz misje specjalne, korzystające z immunitetów i przywilejów dyplomatycznych lub konsularnych (choćby były legitymowane numerem REGON, czyli formalnie należały do zbioru podmiotów gospodarki narodowej). Sektor „zagranica” uwzględnia się w rachunkach narodowych, albowiem podmioty zaliczane do tego sektora mają przecież określony wpływ na powstawanie i wartość krajowego PKB (o czym dalej przy omawianiu wkładu Lasów Państwowych w powstawanie PKB)¹².

Jest oczywiste, że Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” nie należy do sektora gospodarstw domowych oraz sektora instytucji niekomercyjnych. Lasy Państwowe z oczywistych względów nie należą też do sektora instytucji finansowych i ubezpieczeniowych.

Na stronie internetowej Sejmu RP¹³ - zostało zawarte następujące wyjaśnienie dotyczące jednostek instytucjonalnych grupowanych w sektorze instytucji rządowych i samorządowych:

„Zgodnie z definicją zawartą w Europejskim Systemie Rachunków Narodowych i Regionalnych ESA’95, sektor instytucji rządowych i samorządowych obejmuje wszystkie jednostki instytucjonalne będące pozostałymi producentami nierynkowymi, których produkcja przeznaczona jest na spożycie indywidualne i ogólnospołeczne oraz które są finansowane z obowiązkowych płatności dokonywanych przez jednostki należące do pozostałych sektorów i/lub wszystkie jednostki instytucjonalne, których podstawową działalnością jest redystrybucja dochodu i majątku narodowego. Dodatkowo ESA’95 wskazuje, iż sektor ten obejmuje następujące jednostki instytucjonalne: * jednostki rządowe i samorządowe (z wyłączeniem jednostek zaliczonych do sektora przedsiębiorstw lub do sektora instytucji finansowych), które administrują i finansują grupę działalności polegających głównie na dostarczaniu wyrobów i usług nierynkowych, przeznaczonych na zaspokojenie potrzeb społeczeństwa; * instytucje niekomercyjne uznane za posiadające osobowość prawną, będące pozostałymi producentami nierynkowymi oraz kontrolowanymi i głównie finansowanymi przez jednostki rządowe i samorządowe; *autonomiczne fundusze emerytalne, jeśli są one obowiązkowe z mocy prawa oraz jeśli sektor instytucji rządowych i samorządowych jest odpowiedzialny za zarządzanie takimi instytucjami w zakresie rozliczania i zatwierdzania składek i świadczeń.

Źródło:

Statystyka sektora instytucji rządowych i samorządowych, GUS, Warszawa 2010.

Komentarz:

Zgodnie z opracowaniem GUS przedstawiającym praktyczne wykorzystanie w warunkach polskich metodologii ESA’95 w procesie opracowywania statystyk sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce do tego sektora zaliczono: podmioty gospodarki narodowej działające na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych; podmioty, których system finansowy został określony odrębnymi ustawami, a których podstawowym źródłem finansowania są dotacje z budżetu państwa (publiczne szkoły wyższe, Polska Akademia Nauk i jednostki jej podległe, Krajowy Fundusz Drogowy, Fundusz Kolejowy, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, jednostki doradztwa rolniczego oraz agencje rządowe); państwowe i samorządowe samodzielne zakłady opieki zdrowotnej; państwowe i samorządowe instytucje kultury; fundusze mające osobowość prawną, które powiązane są z budżetem państwa lub z budżetami jednostek samorządu terytorialnego; Polski Instytut Sztuki Filmowej; Urząd Rzecznika

¹² Do sektora zagranica nie zalicza się z kolei zagranicznych przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych i innych przedstawicielstw oraz misji specjalnych, korzystających z immunitetów i przywilejów dyplomatycznych lub konsularnych, Rzeczypospolitej Polskiej. Byty, o których mowa w zdaniu poprzedzającym, są zaliczane do sektora instytucji rządowych i samorządowych.

¹³ <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=0CC6A7B7CBFD1DDEC1257A6100380257&litera=S>

Ubezpieczonych; instytucje obsługujące fundusze ubezpieczeń społecznych (bez OFE – otwartych funduszy emerytalnych) wraz z zarządzanymi przez nie funduszami; Narodowy Fundusz Zdrowia.”

Zgodnie z częścią V („Rozwiązania metodologiczne”) ostatniej z dostępnych publikacji GUS na temat rachunków narodowych według sektorów i podsektorów instytucjonalnych¹⁴ - „w dezagregacji gospodarki narodowej na sektory instytucjonalne, jednostką klasyfikacyjną jest jednostka instytucjonalna. Jednostką instytucjonalną jest: (1) podmiot gospodarczy wytwarzający wyroby i niefinansowe usługi rynkowe i prowadzący księgi rachunkowe, (2) podmiot gospodarczy zajmujący się pośrednictwem finansowym, pomocniczą działalnością finansową oraz działalnością ubezpieczeniową, (3) podmiot gospodarki narodowej działający na zasadach określonych w prawie budżetowym oraz podmiot, którego system finansowy został określony odrębnymi ustawami, a którego podstawowym źródłem finansowania są dotacje z budżetu państwa, (4) jednostka społeczno- polityczna, (5) osoba fizyczna. (...) Podmioty, których funkcją jest produkcja na rynek są tzw. jednostkami rynkowymi. Zachowanie ich uzależnione jest od działania rynku – sprzedają i kupują towary po cenach kształtujących popyt i podaż. Cechą charakterystyczną tych jednostek jest zatrudnianie siły najemnej, rozdział jednostki organizacyjnej od fizycznej osoby właściciela oraz prowadzenie ksiąg rachunkowych. Jednostki nierynkowe (niekomercyjne) tworzą podmioty, których produkcja nie przechodzi przez rynek lub jest sprzedawana po cenach, które nie są „ekonomicznie znaczące”, tj. cenach nieoddziaływujących w sposób istotny na rozmiary popytu i podaży. Podmioty gospodarcze określane jako jednostki niekomercyjne powoływane są celem wytwarzania wyrobów oraz usług, lecz ich statut nie zezwala na transfer dochodów, zysków lub innych elementów nadwyżki produkcyjnej na rzecz jednostek, które je utworzyły, bądź które je kontrolują lub finansują. Niektóre z tych jednostek mogą sprzedawać swoją produkcję po cenach, które są „ekonomicznie znaczące”. Jednostki te mogą realizować określone zyski – traktowane powinny być wówczas jako jednostki rynkowe i zaliczane, bądź do sektora przedsiębiorstw, bądź też do sektora instytucji finansowych i ubezpieczeniowych, w zależności od rodzaju ich działalności. Jednostki nierynkowe mogą być finansowane oraz kontrolowane przez administrację rządową i samorządową, i w takich przypadkach zawsze zaliczane są do sektora instytucji rządowych i samorządowych. Jednostki nierynkowe mogą być finansowane oraz kontrolowane również przez przedsiębiorstwa. Przykładem są izby handlowe, instytucje zajmujące się promocją towarów i usług, ośrodki badań naukowych itp. Jednostki tego typu zaliczone zostały do sektora przedsiębiorstw, bądź też do sektora instytucji finansowych i ubezpieczeniowych. Pozostałe jednostki niekomercyjne służą gospodarstwu domowemu dostarczając im wyrobów lub świadcząc na ich rzecz usługi. Źródłem ich finansowania są głównie składki członkowskie, względnie darowizny gospodarstw domowych. Jednostki te mogą również otrzymywać dotacje od sektora instytucji rządowych i samorządowych, transfery z sektora przedsiębiorstw i instytucji finansowych i ubezpieczeniowych oraz darowizny, zarówno z kraju jak i z zagranicy. Podmioty gospodarcze, o których mowa, określono jako prywatne jednostki niekomercyjne działające na rzecz gospodarstw domowych. (...) Grupy krajowych jednostek instytucjonalnych charakteryzujących się wspólną funkcją pełnią w procesie produkcji, celem ekonomicznym oraz rodzajem prowadzonej działalności tworzą sektory instytucjonalne. System rachunków narodowych wyróżnia pięć krajowych sektorów instytucjonalnych utworzonych przez charakterystyczne jednostki instytucjonalne: (...) sektor przedsiębiorstw, do którego zaliczono podmioty gospodarcze wytwarzające wyroby i niefinansowe usługi rynkowe i prowadzące księgi rachunkowe, (...) sektor instytucji finansowych i ubezpieczeniowych, do którego zaliczono (...) podmioty gospodarcze zajmujące się pośrednictwem finansowym, pomocniczą działalnością finansową oraz działalnością ubezpieczeniową, (...) sektor instytucji rządowych i samorządowych, do którego zaliczono podmioty gospodarki narodowej działające na zasadach określonych w prawie budżetowym oraz podmioty, których system finansowy został określony odrębnymi ustawami, a których podstawowym źródłem finansowania są dotacje z budżetu państwa, oraz przedsiębiorstwa publiczne, które zgodnie z metodologią ESA95 spełniają kryteria zaliczenia do sektora, (...) sektor gospodarstw domowych, który tworzą osoby fizyczne, (...) sektor instytucji niekomercyjnych (służących gospodarstwu domowemu), do którego zaliczono organizacje społeczne, partie polityczne, organizacje związków zawodowych, stowarzyszenia, fundacje oraz jednostki organizacji wyznaniowych.”

We „Wprowadzeniu” do omawianego opracowania GUS stwierdzono, że „w rachunkach narodowych określenie charakteru jednostki (rynkowa/nierynkowa) ma zasadnicze znaczenie przy wyborze właściwej metody liczenia produkcji globalnej tej jednostki. Dla określenia charakteru jednostki, przyjmowane jest

¹⁴ Główny Urząd Statystyczny – Studia i Analizy Statystyczne - RACHUNKI NARODOWE WEDŁUG SEKTORÓW I PODSEKTORÓW INSTYTUCJONALNYCH W LATACH 2008—2011; Warszawa, lipiec 2013; GUS, Departament Rachunków Narodowych; kierujący Maria Jeznach – dyrektor - Olga Leszczyńska-Luberek – z-ca dyrektora; zespół: Małgorzata Borejko, Krzysztof Chyło, Jolanta Gałkowska, Andrzej Kościan, Karolina Król, Anna Michalczyk, Anita Perzyna, Karol Sawicki, Magdalena Smólska, Beata Staromłyńska, Ewa Szczerbińska, Agnieszka Tymoszuik, Zofia Wnuk, Marta Żarłok; publikacja na stronie www.stat.gov.pl

kryterium skali pokrywania kosztów z przychodów ze sprzedaży produktów wytwarzanych przez jednostkę (jednostkę uznaje się za nierynkową, jeżeli w ciągu 3-letniego okresu obserwacji mniej niż 50% kosztów pokrywanych było z przychodów ze sprzedaży produktów)”.

Zgodnie z Aneksiem nr 1 („Zakres podmiotowy sektorów i podsektorów instytucjonalnych”), stanowiącym integralną część ww. opracowania GUS - zaliczeniu do sektora rządowego i samorządowego podlegają: (1) „podmioty gospodarki narodowej działające na zasadach określonych w ustawie „O finansach publicznych” (jednostki budżetowe, fundusze celowe, zakłady budżetowe, do 2010 roku włącznie gospodarstwa pomocnicze i dochody własne, a także od 2010 roku agencje wykonawcze i instytucje gospodarki budżetowej)”, (2) „jednostki, których system finansowy został określony odrębnymi ustawami, a których podstawowym źródłem finansowania są dotacje z budżetu państwa (np. publiczne szkoły wyższe, agencje rządowe, Polska Akademia Nauk)”, (3) „samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej”, (4) „państwowe i samorządowe instytucje kultury”, (5) „fundusze mające osobowość prawną, które są powiązane z budżetem państwa lub budżetami jednostek samorządu terytorialnego”, (6) „instytucje obsługujące fundusze ubezpieczeń społecznych (ZUS, KRUS) oraz Narodowy Fundusz Zdrowia”, (7) „inne podmioty realizujące zadania z zakresu polityki państwa oraz przedsiębiorstwa publiczne, które zgodnie z metodologią ESA95 zostały zaliczone do sektora instytucji rządowych i samorządowych”.

Na potrzeby wykonywania przepisów rozporządzenia o rachunkach narodowych – w ramach sektora instytucji rządowych i samorządowych GUS wyodrębnia podsektor instytucji rządowych, podsektor instytucji samorządowych oraz podsektor funduszy ubezpieczeń społecznych.

Do podsektora instytucji rządowych są zaliczane „wszystkie centralne organy władzy i administracji państwowej, zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze oraz dochody własne budżetu państwa (do 2010 roku), agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej (od 2010 roku) oraz państwowe fundusze celowe z wyjątkiem funduszy ubezpieczeń społecznych”, a także „samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej na szczeblu centralnym, państwowe instytucje kultury oraz jednostki, których podstawowym źródłem finansowania są dotacje z budżetu państwa (m.in. publiczne szkoły wyższe, agencje rządowe, PAN), a także inne podmioty realizujące zadania z zakresu polityki państwa)”.

Do podsektora instytucji samorządowych jest zaliczany „samorząd terytorialny oraz jednostki powołane bądź nadzorowane przez organy samorządu terytorialnego, zakłady budżetowe budżetu samorządu, gospodarstwa pomocnicze oraz dochody własne budżetu samorządu (do 2010 roku), fundusze lokalne, samorządowe samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, samorządowe instytucje kultury oraz wojewódzkie jednostki doradztwa rolniczego, wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego i przedsiębiorstwa publiczne, które zgodnie z metodologią ESA95 zostały zaliczone do sektora instytucji rządowych i samorządowych”.

Do podsektora funduszy ubezpieczeń społecznych są zaliczane „państwowe fundusze ubezpieczeń społecznych z gwarantowaną prawnie opieką socjalną oraz instytucje obsługujące fundusze ubezpieczeń społecznych”, a konkretnie „Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz zarządzane przez nie fundusze, a także Fundusz Pracy i Narodowy Fundusz Zdrowia tj. fundusze obowiązkowe prowadzone przez państwo”.

W wykonaniu przez GUS przepisów o rachunkach narodowych - do sektora przedsiębiorstw są zaliczane: (1) „jednostki osób prawnych (niezależnie od liczby pracujących) prowadzące działalność gospodarczą, m.in. przedsiębiorstwa państwowe, przedsiębiorstwa komunalne, spółki (akcyjne i z ograniczoną odpowiedzialnością), spółdzielnie, przedsiębiorstwa zagraniczne drobnej wytwórczości.), (2) „jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej (niezależnie od liczby pracujących): (-) państwowe jednostki organizacyjne, spółki jawne, komandytowe i cywilne, (-) osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, w których liczba pracujących przekracza 9 osób, z wyłączeniem indywidualnych gospodarstw rolnych”.

W ramach sektora przedsiębiorstw GUS grupuje wyróżnia trzy podsektory: (1) podsektor przedsiębiorstw publicznych, (2) podsektor przedsiębiorstw prywatnych krajowych, (3) podsektor przedsiębiorstw zagranicznych.

Według praktyki GUS: (1) „podsektor przedsiębiorstw publicznych składa się z jednostek instytucjonalnych, które są kontrolowane przez instytucje rządowe i samorządowe” i „obejmuje jednostki własności państwowej, samorządu terytorialnego, mieszanej z przewagą kapitału podmiotów własności państwowej lub samorządu terytorialnego”, (2) „podsektor przedsiębiorstw prywatnych krajowych składa się z jednostek instytucjonalnych, które są kontrolowane przez jednostki inne niż jednostki rządowe i samorządowe oraz inne niż jednostki

instytucjonalne – nierezydentów”, (3) „podsektor przedsiębiorstw zagranicznych składa się z jednostek instytucjonalnych, które kontrolowane są przez jednostki instytucjonalne – nierezydentów”.

Własne grupowanie podmiotów gospodarczych stosuje Narodowy Bank Polski w wykonywaniu obowiązków sprawozdawczych względem Europejskiego Banku Centralnego¹⁵.

Otóż w wykonywaniu ww. obowiązków – podział sektorowy gospodarki przedstawia się następująco¹⁶:

„A. Instytucje krajowe

- I. Monetarne instytucje finansowe** - instytucje finansowe, których działalność polega na przyjmowaniu depozytów i/lub bliskich substytutów depozytów od podmiotów innych niż monetarne instytucje finansowe oraz udzielaniu kredytów i/lub inwestowaniu w papiery wartościowe na własny rachunek.

Do sektora tego zalicza się banki (w tym Narodowy Bank Polski), spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe oraz fundusze rynku pieniężnego (utworzone na podstawie Uchwały z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych (Dz.U.04.146.1546)).¹⁷ Wszystkie instytucje zaliczane do sektora monetarnych instytucji finansowych znajdują się na aktualizowanej na bieżąco liście krajowych MIF publikowanej w Internecie na stronie NBP (www.nbp.pl) oraz na liście MIF Unii Europejskiej publikowanej na stronie Europejskiego Banku Centralnego (www.ecb.int).

II. Instytucje niemonetarne obejmują:

1. Instytucje rządowe i samorządowe – obejmują organy władzy publicznej i podległe im jednostki organizacyjne, państwowe osoby prawne oraz inne państwowe jednostki organizacyjne nie objęte Krajowym Rejestrem Sądowym, których działalność finansowana jest ze środków publicznych w całości lub przeważającej części, z wyjątkiem przedsiębiorstw państwowych, banków państwowych, spółek prawa handlowego.

- 1.1. Instytucje rządowe szczebla centralnego – wszystkie ministerstwa i inne instytucje centralne, których kompetencje obejmują zwykle całe terytorium ekonomiczne kraju, z wyjątkiem zarządzania funduszami ubezpieczeń społecznych.

Obejmują one centralne organy administracji rządowej i podległe im jednostki organizacyjne, których działalność finansowana jest z budżetu państwa.

Należy tu wykazywać:

- a) organy władzy publicznej, organy administracji rządowej (w tym wojewodów i urzędy wojewódzkie), organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy (w tym również komorników sądowych) i trybunały,
- b) państwowe szkoły wyższe oraz inne szkoły czy placówki oświatowe, jeżeli są zakładane przez właściwego ministra, centralny organ administracji rządowej lub wojewodę, a ich działalność finansowana jest z budżetu państwa,
- c) państwowe instytucje kultury, pomocy społecznej,
- d) służby, straże, inspekcje działające pod zwierzchnictwem wojewody,
- e) Inspekcję Sanitarną,
- f) Polską Akademię Nauk,
- g) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej utworzone przez ministra, centralny organ administracji rządowej, wojewodę, państwową uczelnię medyczną lub państwową uczelnię prowadzącą działalność dydaktyczną i badawczą w dziedzinie nauk medycznych,
- h) kluby i biura poselskie,
- i) państwowe zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze państwowych jednostek budżetowych oraz środki specjalne gromadzone przez państwowe jednostki budżetowe,
- j) instytucje, których działalność finansowana jest z budżetu państwa, jak Komisja Papierów Wartościowych i Giełd, Państwowy Komisja Nadzoru nad Ubezpieczeniami i Funduszami Emerytalnymi i in.,
- k) państwowe fundusze celowe, z wyjątkiem zaliczonych do podsektora funduszy ubezpieczeń społecznych, m.in. Państwowy Fundusz Kombatanów, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Centralny Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób

¹⁵ Informacje zaczerpnięto z dostępnego w Internecie dokumentu pt. „INSTRUKCJA WYPEŁNIANIA FORMULARZY SPRAWOZDAWCZYCH DLA POTRZEB EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO STATYSTYKA STANÓW (EBCXX).

¹⁶ cytat z Instrukcji, o której mowa w przypisie poprzedzającym, został zmodyfikowany technicznie dla jego większej czytelności (przejrzystości)

¹⁷ Według przepisu do Instrukcji reklasyfikacja SKOK-ów i funduszy rynku pieniężnego do sektora monetarnych instytucji finansowych obowiązuje począwszy od danych za styczeń 2005 r.

Niepełnosprawnych, Fundusz Promocji Twórczości, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych,

- l) państwowe osoby prawne (np. agencje) tworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego. Lista państwowych osób prawnych (w tym agencji) zaliczonych do niniejszego podsektora weryfikowana będzie w przypadku ich tworzenia lub likwidacji. W chwili obecnej zaliczać tu należy następujące agencje: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, Agencja Mienia Wojskowego, Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, Agencja Rezerw Materiałowych, Polska Organizacja Turystyczna, Polska Konfederacja Sportu. Pozostałe agencje (np. Agencję Rynku Rolnego) zaliczać należy do sektora niefinansowego, do podsektora przedsiębiorstw i spółek państwowych lub przedsiębiorstw i spółek prywatnych oraz spółdzielni, w zależności od struktury własności agencji,
- m) Rzecznika Ubezpieczonych.

1.2. Pozostałe instytucje rządowe i samorządowe

- 1.2.1. Instytucje samorządowe - organy administracji samorządowej (gminne, powiatowe i wojewódzkie) i podlegające im jednostki organizacyjne, których działalność jest finansowana z budżetu jednostek samorządu terytorialnego, z wyjątkiem regionalnych oddziałów funduszy ubezpieczeń społecznych.

Do podsektora tego zaliczamy:

- a) urzędy powiatowe i gminne, urzędy marszałkowskie i inne organy administracji samorządowej,
- b) związki jednostek samorządu terytorialnego,
- c) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej utworzone przez jednostki samorządu terytorialnego,
- d) publiczne szkoły i placówki działające na podstawie ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. Nr 67 z 1996 r., poz. 329 z późn. zm.), prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego,
- e) samorządowe instytucje kultury, instytucje pomocy społecznej, służby, straże i inspekcje,
- f) zakłady budżetowe tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego (gminne, powiatowe i wojewódzkie zakłady budżetowe), gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego (gospodarstwa pomocnicze gminnych, powiatowych i wojewódzkich jednostek budżetowych) oraz środki specjalne gromadzone przez jednostki samorządu terytorialnego,
- g) samorządowe fundusze celowe,
- h) samorządowe osoby prawne tworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego.

Podsektor ten **nie obejmuje wojewodów i urzędów wojewódzkich**, które zaliczać należy do podsektora instytucji rządowych szczebla centralnego.

- 1.2.2. Fundusze ubezpieczeń społecznych – obejmują wszystkie centralne i lokalne jednostki instytucjonalne, których podstawową działalnością jest zabezpieczenie świadczeń społecznych, o ile spełniają oba następujące kryteria:

- a) mocy prawa lub na podstawie odpowiednich regulacji, określone grupy ludności są zobowiązane do uczestnictwa w planie (np. emerytalnym) lub do opłaty składek,
- b) rząd jest odpowiedzialny za zarządzanie instytucją w odniesieniu do ustalania czy zatwierdzania składek i świadczeń.

Do podsektora tego zaliczamy:

- a) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz zarządzane przez nie fundusze (Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Alimentacyjny, Fundusz Rezerwy Demograficznej, Fundusz Składowy, Fundusz Prewencji i Rehabilitacji, Fundusz Emerytalno-Rentowy, Fundusz Administracyjny, Fundusz Motywacyjny, Fundusz Rezerwowy oraz Fundusz Pracy),
- b) Narodowy Fundusz Ochrony Zdrowia oraz jego oddziały wojewódzkie.

Podsektor ten **nie obejmuje** instytucji nadzoru nad jednostkami działającymi w sferze ubezpieczeń społecznych, np. Komisji Nadzoru nad Ubezpieczeniami i Funduszami Emerytalnymi, które zaliczane są do podsektora instytucji rządowych szczebla centralnego.

2. Pozostałe sektory

- 2.1. Pozostałe instytucje pośrednictwa finansowego i pomocnicze instytucje finansowe obejmują:

- Pozostałe instytucje pośrednictwa finansowego - instytucje finansowe, których podstawową działalnością jest pośrednictwo finansowe realizowane poprzez

zaciąganie zobowiązań w formach innych niż gotówka, depozyty i/lub substytuty depozytów w jednostkach instytucjonalnych innych niż monetarne instytucje finansowe. Do podsektora tego zaliczane są m.in.:

- a) przedsiębiorstwa leasingu finansowego,
 - b) przedsiębiorstwa factoringowe,
 - c) domy maklerskie,
 - d) fundusze inwestycyjne (włączając Narodowe Fundusze Inwestycyjne), z wyjątkiem funduszy rynku pieniężnego (znajdujących się na liście monetarnych instytucji finansowych) zaliczanych do sektora monetarnych instytucji finansowych,
 - e) firmy utworzone w celu sekurytyzacji aktywów.
- Pomocnicze instytucje finansowe – instytucje finansowe, które nie prowadzą pośrednictwa finansowego we własnym imieniu, a jedynie przyczyniają się do tworzenia warunków do tego pośrednictwa. Do podsektora tego zalicza się m.in.:
 - a) brokerów, agentów i doradców ubezpieczeniowych i emerytalnych,
 - b) doradców inwestycyjnych,
 - c) kantory,
 - d) giełdy papierów wartościowych,
 - e) giełdy towarowe,
 - f) instytucje tworzące infrastrukturę dla funkcjonowania rynków finansowych, np. izby i centra rozliczeniowe,
 - g) Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych SA,
 - h) Bankowy Fundusz Gwarancyjny,
 - i) fundusze i fundacje finansowe (w tym: Fundusz Współpracy),
 - j) towarzystwa funduszy inwestycyjnych, towarzystwa funduszy emerytalnych,
 - k) instytucje zajmujące się sprzedażą ratą,
 - l) firmy zarządzające aktywami (typu „asset management”),
 - m) Związek Banków Polskich,
 - n) Krajowa Spółdzielnia Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa.

Do podsektora tego **nie zalicza się** instytucji sprawujących nadzór nad instytucjami finansowymi, których działalność finansowana jest z budżetu państwa, takich jak np. Komisja Papierów Wartościowych i Giełd. Instytucje te zakwalifikowane są do podsektora instytucji rządowych szczebla centralnego.

- 2.2. Instytucje ubezpieczeniowe i fundusze emerytalne - instytucje oferujące ochronę ubezpieczeniową (produkty ubezpieczeniowe) i realizujące swoje cele i zadania poprzez przedsiębiorstwo ubezpieczeniowe (zakład ubezpieczeń), funkcjonujące w formie spółki akcyjnej lub towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, prowadzące działalność na podstawie ustawy z 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. Nr 59, poz. 344 z późn. zm.) oraz instytucje, których przedmiotem działalności jest gromadzenie środków pieniężnych i ich lokowanie, z przeznaczeniem na wypłatę członkom funduszu po osiągnięciu przez nich wieku emerytalnego, działające w oparciu o ustawę z 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. Nr 139, poz. 934 z późn. zm.).

Do czasu podjęcia przez Eurostat ostatecznej decyzji w sprawie klasyfikacji Otwartych Funduszy Emerytalnych należy je zaliczać do podsektora instytucji ubezpieczeniowych i funduszy emerytalnych. Rozważana obecnie jest celowość przeniesienia tych instytucji do sektora instytucji rządowych szczebla centralnego. Banki zostaną powiadomione natychmiast po podjęciu takiej decyzji (prawdopodobnie w końcu 2003 r.).

Pojęcie instytucji ubezpieczeniowych **nie obejmuje** jednostek działających w sferze ubezpieczeń społecznych (Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Narodowy Fundusz Zdrowia, Fundusz Pracy) oraz jednostek sprawujących nadzór nad instytucjami ubezpieczeniowymi i funduszami emerytalnymi i finansowanych z budżetu państwa (Komisja Nadzoru nad Ubezpieczeniami i Funduszami Emerytalnymi) zaliczanych do podsektora instytucji rządowych szczebla centralnego.

- 2.3. Przedsiębiorstwa – jednostki, których główną działalnością jest produkcja i obrót dobrami lub świadczenie usług niefinansowych, w szczególności:
- Przedsiębiorstwa i spółki państwowe - przedsiębiorstwa działające na podstawie ustawy z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. z 1991 r. Nr 18, poz. 80 z późn. zm.) oraz spółki państwowe, tj. spółki:
 - w których Skarb Państwa posiada co najmniej 50% kapitału spółki,

- w których przedsiębiorstwo państwowe posiada co najmniej 50% kapitału spółki,
- w których jednoosobowa spółka Skarbu Państwa posiada co najmniej 50% kapitału spółki,
- w których Skarb Państwa, przedsiębiorstwo państwowe i jednoosobowa spółka Skarbu Państwa posiadają łącznie co najmniej 50% kapitału spółki; w przypadku, gdy akcjonariuszami/udziałowcami jest kilka przedsiębiorstw państwowych lub kilka jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, należy zsumować ich udziały w kapitale spółki.

Do tej grupy podmiotów zalicza się również:

- a) przedsiębiorstwa komunalne,
 - b) jednostki badawczo-rozwojowe,
 - c) Poczta Polska PPUP.
 - d) agencje, które nie zostały wymienione jako podmioty zaliczone do podsektora instytucji rządowych szczebla centralnego, a spełniają opisane powyżej warunki określone dla spółek państwowych, w tym Agencję Rynku Rolnego.
- Przedsiębiorstwa i spółki prywatne oraz spółdzielnie – przedsiębiorstwa i spółki będące w całości własnością kapitału prywatnego oraz takie, które nie spełniają warunków określonych dla przedsiębiorstw i spółek państwowych opisanych powyżej, a także wszystkie spółdzielnie i spółki cywilne, oddziały przedsiębiorców zagranicznych oraz grupy producenckie.

Zalicza się tu również:

- a) osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na własny rachunek, którym bank sprawozdający świadczy usługi związane z ich działalnością, zatrudniające powyżej 9 osób¹⁸,
- b) niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej oraz szkoły niepubliczne, o ile prowadzone są w formie spółki lub spółdzielni,
- c) towarzystwa budownictwa społecznego,
- d) agencje, które nie zostały wymienione jako podmioty zaliczone do podsektora instytucji rządowych szczebla centralnego i nie spełniają opisanych powyżej warunków określonych dla spółek państwowych.

2.4. Gospodarstwa domowe i instytucje niekomercyjne (działające na rzecz gospodarstw domowych) obejmują:

- Gospodarstwa domowe - osoby lub grupy osób będące konsumentami i/lub producentami rynkowymi wyrobów i usług. Sektor ten obejmuje:
 - Osoby prywatne - osoby fizyczne, z wyjątkiem osób prowadzących działalność gospodarczą, zakwalifikowanych do grupy przedsiębiorców indywidualnych lub rolników indywidualnych.

Zalicza się tu również:

- a) pracownicze kasy zapomogowo-pożyczkowe prowadzone przez zakłady pracy,
 - b) szkolne kasy oszczędnościowe.
- Przedsiębiorcy indywidualni – osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na własny rachunek, którym bank sprawozdający świadczy usługi związane z ich działalnością, zatrudniające do 9 osób włącznie¹⁹ (np. przedstawiciele wolnych zawodów, jeśli spełniają ww. warunki).

Zaliczyć tu należy także niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej oraz szkoły niepubliczne, prowadzone przez osoby fizyczne, o ile zatrudniają do 9 osób włącznie.

- Rolnicy indywidualni - osoby fizyczne, których głównym źródłem dochodów jest produkcja rolnicza, a ich działalność nie jest zarejestrowana w formie przedsiębiorstwa, spółki, spółdzielni lub grup producenckich.

¹⁸ Według przypisu do Instrukcji – „wielkość zatrudnienia obejmuje osoby zatrudnione na podstawie stosunku pracy (umowa o pracę, mianowanie, powołanie lub wybór) łącznie z właścicielem i współwłaścicielami podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą (jeżeli w podmiocie pracują) oraz pomagającymi członkami rodzin. Nie dotyczy zatem osób zatrudnionych na podstawie umowy o dzieło czy umowę zlecenia. Nie wlicza się też pracowników sezonowych. Wielkość zatrudnienia obliczana jest wg stanu na dany dzień sprawozdawczy i obejmuje zarówno osoby zatrudnione w pełnym jak i niepełnym wymiarze czasu pracy (zatrudnienie tych ostatnich nie podlega przeliczeniu na pełne etaty).

¹⁹ przypis do Instrukcji odsyła do przypisu, o którym (w niniejszym opracowaniu) jest mowa w przypisie 88 .

- Institucje niekomercyjne działające na rzecz gospodarstw domowych – instytucje niekomercyjne stanowiące odrębne jednostki prawne działające na rzecz gospodarstw domowych, których podstawowe przychody, pomijając uzyskiwane z okazjonalnej sprzedaży, stanowią dobrowolne wpłaty pieniężne lub wkłady w naturze od gospodarstw domowych, dotacje instytucji rządowych i samorządowych oraz dochody z tytułu własności.

Zaliczamy tu:

- a) związki zawodowe,
- b) towarzystwa i stowarzyszenia zawodowe i naukowe,
- c) stowarzyszenia konsumentów,
- d) partie polityczne,
- e) kościoły i związki wyznaniowe,
- f) ochotniczą straż pożarną,
- g) fundusze i fundacje działające na rzecz gospodarstw domowych,
- h) kluby społeczne, kluby kultury, rekreacyjne i sportowe,
- i) wspólnoty mieszkaniowe,
- j) niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej i szkoły niepubliczne, o ile prowadzone są przez kościoły i związki wyznaniowe, fundacje działające na rzecz gospodarstw domowych, związki zawodowe, samorządy zawodowe i stowarzyszenia oraz inne podmioty zaliczane do instytucji niekomercyjnych,
- k) instytucje dobroczynne, organizacje pomocy humanitarnej finansowane z dobrowolnych transferów pieniężnych lub w naturze od innych jednostek instytucjonalnych,

B. Instytucje krajów Unii Gospodarczej i Walutowej²⁰

- osoby fizyczne mające miejsce zamieszkania na terenie krajów należących do Unii Gospodarczej i Walutowej (tj. Austrii, Belgii, Finlandii, Francji²¹, Grecji, Hiszpanii, Holandii, Irlandii, Luksemburga, Niemiec, Portugalii, Włoch), a także inne podmioty mające siedzibę na terenie krajów należących do UGiW, posiadające zdolność zaciągania zobowiązań i nabywania praw we własnym imieniu oraz przedstawicielstwa dyplomatyczne, urzędy konsularne i inne przedstawicielstwa oraz misje specjalne, korzystające z immunitetów i przywilejów dyplomatycznych lub konsularnych, krajów należących do UGiW. Organizacje międzynarodowe (finansowe i niefinansowe), nawet jeżeli mają siedzibę na terenie kraju UGiW, należy umownie wykazywać w ramach operacji prowadzonych z „Resztą świata”, w sektorze instytucji rządowych i samorządowych.

- I. Monetarne instytucje finansowe** - instytucje finansowe (banki i fundusze rynku pieniężnego) krajów będących członkami UGiW, których działalność polega na przyjmowaniu depozytów i/lub bliskich substytutów depozytów od podmiotów innych niż monetarne instytucje finansowe oraz udzielaniu kredytów i/lub inwestowaniu w papiery wartościowe na własny rachunek. Kategoria ta obejmuje również Europejski Bank Centralny oraz narodowe banki centralne krajów UGiW. Lista zaklasyfikowanych tu instytucji zamieszczona jest w Internecie na stronie Europejskiego Banku Centralnego (www.ecb.int). Lista ta jest aktualizowana przez EBC na koniec każdego miesiąca.

Zaliczyć tu należy również, zamieszczone na ww. liście, oddziały zagraniczne banku sprawozdającego.

II. Instytucje niemonetarne

1. Institucje rządowe i samorządowe - wszystkie jednostki instytucjonalne UGiW finansowane w całości lub części z obowiązkowych płatności dokonywanych przez jednostki należące do pozostałych sektorów i/lub wszystkie jednostki instytucjonalne, których podstawową działalnością jest redystrybucja dochodu i majątku narodowego.

²⁰ w tym miejscu Instrukcja odsyła do przypisu, stanowiącego, że „w przypadku wątpliwości dotyczących klasyfikacji sektorowej podmiotów działających na terenie krajów Unii Europejskiej można posługiwać się dokumentem wydanym przez EBC, zawierającym opis przyporządkowania sektorowego jednostek funkcjonujących w poszczególnych krajach wraz z licznymi przykładami konkretnych instytucji. Materiał ten dostępny jest na stronie internetowej EBC (<http://www.ecb.int/pub/pdf/mbssm.pdf>), zostanie również przetłumaczony na język polski”; w dacie wydania Instrukcji Unia Gospodarcza i Walutowa obejmowała ograniczoną liczbę państw; w dacie sporządzania niniejszego opracowania grupa państw należących do tej unii jest w sposób istotny powiększona

²¹ W rozumieniu statystyki pieniężnej i bankowej pojęcie rezydent Francji obejmuje oprócz terytorium Francji również Monako, 4 departamenty zamorskie (Gujana Francuską, Gwadelupę, Martynikę i Reunion) oraz dwie wspólnoty terytorialne (Majottę oraz Saint Pierre i Miquelon). Rezydentem Francji **nie są** osoby lub podmioty z terytoriów zamorskich.

- 1.1. Instytucje rządowe szczebla centralnego – wszystkie ministerstwa i inne instytucje centralne krajów UGiW, których kompetencje obejmują zwykle całe terytorium ekonomiczne kraju, z wyjątkiem zarządzania funduszami ubezpieczeń społecznych.
- 1.2. Pozostałe instytucje rządowe i samorządowe obejmują:
 - 1.2.1. Instytucje samorządowe – jednostki szczebla lokalnego krajów UGiW będące odrębnymi jednostkami instytucjonalnymi, których kompetencje obejmują tylko lokalne części terytorium ekonomicznego kraju, z wyjątkiem lokalnych oddziałów funduszy ubezpieczeń społecznych.
 - 1.2.2. Fundusze ubezpieczeń społecznych - obejmują wszystkie centralne, regionalne i lokalne jednostki instytucjonalne krajów UGiW, których podstawową działalnością jest zabezpieczenie świadczeń społecznych, o ile spełniają oba następujące kryteria:
 - a) z mocy prawa lub na podstawie odpowiednich regulacji, określone grupy ludności są zobowiązane do uczestnictwa w planie (np. emerytalnym) lub do opłaty składek,
 - b) rząd jest odpowiedzialny za zarządzanie instytucją w odniesieniu do ustalania czy zatwierdzania wysokości składek i świadczeń.

2. Pozostałe sektory

- 2.1. Pozostałe instytucje pośrednictwa finansowego i pomocnicze instytucje finansowe obejmują:
 - Pozostałe instytucje pośrednictwa finansowego – instytucje finansowe krajów UGiW, których podstawową działalnością jest pośrednictwo finansowe realizowane poprzez zaciąganie zobowiązań w formach innych niż gotówka, depozyty i/lub substytuty depozytów w jednostkach instytucjonalnych innych niż monetarne instytucje finansowe.
 - Pomocnicze instytucje finansowe - instytucje finansowe krajów UGiW, które nie prowadzą pośrednictwa finansowego we własnym imieniu, a jedynie przyczyniają się do tworzenia warunków do tego pośrednictwa.
- 2.2. Instytucje ubezpieczeniowe i fundusze emerytalne - obejmuje wszystkie finansowe instytucje krajów UGiW, których podstawową działalnością jest pośrednictwo finansowe realizowane poprzez gromadzenie funduszy dla ochrony przed ryzykiem. Podsektor ten obejmuje zarówno instytucje ubezpieczeń obowiązkowych, z wyjątkiem ubezpieczeń społecznych, jak i instytucje ubezpieczeń reasekuracyjnych.
- 2.3. Przedsiębiorstwa - wszystkie jednostki instytucjonalne krajów UGiW posiadające osobowość prawną, będące producentami rynkowymi, których podstawową działalnością jest wytwarzanie wyrobów i usług niefinansowych.
- 2.4. Gospodarstwa domowe i instytucje niekomercyjne (działające na rzecz gospodarstw domowych). Sektor ten obejmuje:
 - Gospodarstwa domowe - osoby lub grupy osób będące konsumentami i/lub osoby lub grupy osób, które są producentami wyrobów i usług niefinansowych, przeznaczonych wyłącznie do własnego spożycia.
 - Instytucje niekomercyjne działające na rzecz gospodarstw domowych – instytucje krajów UGiW nie nastawione na zysk, stanowiące odrębne jednostki prawne, działające na rzecz gospodarstw domowych, których podstawowe przychody, pomijając uzyskiwane z okazjonalnej sprzedaży, stanowią dobrowolne wpłaty pieniężne lub wkłady w naturze od gospodarstw domowych, dotacje instytucji rządowych i samorządowych oraz dochody z tytułu własności.

C. Instytucje krajów reszty świata

– osoby fizyczne mające miejsce zamieszkania poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, z wyjątkiem krajów Unii Gospodarczej i Walutowej, a także inne podmioty mające siedzibę na terenie tych krajów posiadające zdolność zaciągania zobowiązań i nabywania praw we własnym imieniu oraz przedstawicielstwa dyplomatyczne, urzędy konsularne i inne przedstawicielstwa oraz misje specjalne, korzystające z immunitetów i przywilejów dyplomatycznych lub konsularnych, a także organizacje międzynarodowe.

Sektor ten obejmuje:

- instytucje krajów Unii Europejskiej nie należące do UGiW (tj. Danii, Szwecji, Wielkiej Brytanii, Cypru, Republiki Czeskiej, Estonii, Węgier, Litwy, Łotwy, Malty, Słowenii, Słowacji),
- instytucje pozostałych krajów.

W sprawozdawczości kwartalnej EBC (formularz EBC23) sektor "Instytucje krajów reszty świata" występuje w podziale na:

- banki. W przypadku krajów nie należących do UGiW zalicza się tutaj monetarne instytucje finansowe zawarte na liście MIF publikowanej na stronie internetowej EBC.²² W przypadku pozostałych krajów kategoria ta obejmuje wyłącznie banki.
- instytucje rządowe i samorządowe. Należy tu zaliczyć również finansowe i niefinansowe organizacje międzynarodowe (Bank Światowy, Bank Rozrachunków Międzynarodowych, Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Komisję Europejską, Międzynarodowy Fundusz Walutowy itp.), **z wyjątkiem** Europejskiego Banku Centralnego należącego do sektora monetarnych instytucji finansowych.
- pozostałe sektory. Zaliczyć tu należy pozostałe podmioty poza bankami oraz instytucjami rządowymi i samorządowymi.

W sprawozdawczości kwartalnej EBC na formularzach EBC41 oraz EBC43 w kolumnie C1 (Waluty pozostałych krajów Unii Europejskiej - Razem) należy wykazać również waluty krajów, które przystąpiły do Unii Europejskiej dnia 1 maja 2004 roku, w tym także PLN.

D. Pozycje nieklasyfikowane sektorowo –

pozycje, dla których nie ma wymogu identyfikacji partnera operacji, nie istnieje możliwość takiej identyfikacji bądź nie ma jej ekonomicznego uzasadnienia prezentowane są w kwocie ogółem (patrz formularze EBC15 i EBC16), np. gotówka w kasie, aktywa trwałe, kapitał i rezerwy, pozostałe aktywa/pasywa.”

Oprócz rozporządzenia o rachunkach narodowych - Przy identyfikowaniu (na gruncie statystyki publicznej) oraz klasyfikowaniu podmiotów lub wyodrębnionych funkcjonalnie części podmiotów gospodarki narodowej jako odpowiednio faktycznych lub teoretycznych bytów prowadzących działalność wytwórczą - podstawowa rola w polskim systemie prawnym przypada niewątpliwie również Rozporządzeniu Rady (EWG) nr 696/93 z dnia 15 marca 1993 r w sprawie jednostek statystycznych do celów obserwacji i analizy systemu produkcyjnego we Wspólnocie²³, zwane dalej rozporządzeniem o jednostkach statystycznych.

W rozporządzeniu o jednostkach statystycznych określono, że „przedsiębiorstwo” jest najmniejszą kombinacją jednostek prawnych, tzn. jednostką organizacyjną wytwarzającą towary i usługi, która osiąga korzyści z pewnego stopnia samodzielności w podejmowaniu decyzji, w szczególności w zakresie alokacji bieżących zasobów. Przedsiębiorstwo prowadzi jeden lub więcej rodzajów działalności w jednym lub więcej miejscach. Przedsiębiorstwo może być jedną jednostką prawną.

W rozporządzeniu o jednostkach statystycznych umieszczono następującą notę wyjaśniającą dotyczącą definicji przedsiębiorstwa: „Definiowane w ten sposób przedsiębiorstwo jest jednostką

²² Zaliczane do sektora „Instytucje krajów reszty świata” kraje członkowskie UE nie należące do UGiW sporządzają również listę MIF publikowaną przez EBC, mimo iż *Rozporządzenie Europejskiego Banku Centralnego z 22 listopada 2001 w sprawie bilansu skonsolidowanego sektora monetarnych instytucji finansowych (ECB/2001/13)*, stanowiące podstawę przesyłania sprawozdawczości do EBC, dotyczy wyłącznie krajów należących do UGiW.

²³[Dz. Urz.. L 76 z 30.3.1993, str. 1—11 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, IT, NL, PT); polskie wydanie specjalne Rozdział 13 Tom 012 P. 10 – 20; zm. Dz. Urz. C241 z 29.08.1994, str.21; Dz.Urz.L281 z 31.10.2003, str.1; Dz. Urz. L311 z 21.11.2008, str.1

gospodarczą, która dlatego pod pewnymi warunkami może odpowiadać grupie kilku jednostek prawnych. Niektóre jednostki prawne prowadzą w rzeczywistości działalność wyłącznie na rzecz innej jednostki prawnej i ich istnienie może być wyjaśnione jedynie przyczynami administracyjnymi (np. podatkowymi), chociaż jednostki takie nie mają znaczenia gospodarczego. Do tej kategorii należy też duża część jednostek prawnych niezatrudniających pracowników. Często działalność takich jednostek prawnych powinna być traktowana jako działalność pomocnicza w stosunku do działalności dominującej jednostki prawnej, na rzecz której działają, do której należą i z którą muszą być połączone, aby stworzyć przedsiębiorstwo w celu analizy gospodarczej”.

Często podmiot gospodarczy, będący (według nazewnictwa obowiązującego na gruncie rozporządzenia o jednostkach statystycznych) przedsiębiorstwem stanowi odpowiednio zintegrowane (w tym pod względem prawnym lub/oraz finansowych) zgrupowanie dwóch lub większej liczby innych podmiotów, wypełniających w znacznym stopniu znamiona przedsiębiorstwa.

W rozumieniu rozporządzenia o jednostkach statystycznych takie zgrupowanie przedsiębiorstw tworzy jednostkę prawną (jednostkę instytucjonalną, będącą podmiotem gospodarki narodowej) określaną mianem „Grupy przedsiębiorstw”.

W rozporządzeniu o jednostkach statystycznych określono, że „Grupa przedsiębiorstw” to stowarzyszenie przedsiębiorstw, powiązanych między sobą więzami prawnymi-finansowymi. Grupa przedsiębiorstw może mieć więcej niż jeden ośrodek decyzyjny, w szczególności w odniesieniu do polityki produkcji, sprzedaży i zysków. Może ona jednoczyć niektóre aspekty zarządzania finansami i podatkami. Stanowi jednostkę gospodarczą, upoważnioną do dokonywania wyborów, w szczególności dotyczących jednostek, które obejmuje”.

W notach wyjaśniających do rozporządzenia o jednostkach statystycznych określono, co następuje:

- ”
1. W niektórych przypadkach obserwacji i analiz przydatne i niezbędne jest sprawdzenie związków między niektórymi przedsiębiorstwami oraz grupowanie tych spośród nich, między którymi istnieją silne wzajemne więzy.

Wiele prac dotyczących pojęcia grupy przedsiębiorstw jest jeszcze w toku. Punktem wyjścia dla niniejszej definicji jest pojęcie "grupy rozrachunkowej" określonej w siódmej dyrektywie Rady 83/349/EWG (Dz. U. L 193 z 18.7.1983, str. 1). Dyrektywa ta weszła w życie po raz pierwszy w odniesieniu do skonsolidowanych sprawozdań finansowych za rok budżetowy, poczynając od 1990 r. Dyrektywa 90/605/EWG (Dz. U. L 317 z 16.11.1990, str. 60) rozszerzyła zakres stosowania siódmej dyrektywy.

2. W rozumieniu siódmej dyrektywy grupa istnieje wtedy, gdy 20 % kapitału lub praw głosu jest w posiadaniu lub pod kontrolą innego przedsiębiorstwa. Bierze się pod uwagę przepisy dotyczące kontroli nad kompetencjami do powoływania osób zarządzających. Poza finansową (większościową) kontrolą należy uwzględnić kontrolę faktyczną.
3. Definicja w takiej formie jest nieprzydatna do celów analizy statystycznej, ponieważ "grupy rozrachunkowe" nie tworzą wzajemnie wykluczającej się, dodatkowej grupy przedsiębiorstw. Należy więc zdefiniować jednostkę statystyczną "grupa przedsiębiorstw" opartą na "grupie rozrachunkowej", z zastosowaniem następujących zmian:
 - uwzględnia się grupy rozrachunkowe na najwyższym poziomie konsolidacji ("głowa grupy"),
 - do grupy przedsiębiorstw wybiera się jednostki, których rachunkowość jest całkowicie zintegrowana z rachunkowością spółki konsolidującej,
 - dołącza się jednostki kontrolowane większością, których rachunkowość nie jest uwzględniana w całości konsolidującej, stosując jedno z kryteriów dopuszczanych przez siódmą dyrektywę, tzn. na zasadzie różnicy w rodzaju działalności lub stosunkowo małej wielkości,
 - nie bierze się pod uwagę powiązań czasowych, trwających krócej niż jeden rok.
4. Grupa przedsiębiorstw to zespół przedsiębiorstw kontrolowanych przez "głowę grupy". "Głowa grupy" jest dominującą jednostką prawną, która nie jest kontrolowana bezpośrednio ani pośrednio przez żadną inną jednostkę prawną. Każde przedsiębiorstwo zależne od innego przedsiębiorstwa zależnego uważane jest za przedsiębiorstwo zależne przedsiębiorstwa dominującego. Jednakże istnieją formy stowarzyszeń spółdzielni lub towarzystw wzajemnych, w których przedsiębiorstwo dominujące jest w rzeczywistości własnością jednostek składających się na grupę.
5. Grupy przedsiębiorstw są często powiązane przez różne rodzaje więzów, takich jak własność, udział większościowy i zarządzanie. Jednostki te są często powiązane z jednostkami z tej samej rodziny na kilku różnych poziomach. Jednostka "grupa przedsiębiorstw" odpowiada często konglomeratowi związanemu przez

sieci złożonych stosunków i często obejmuje szeroki zakres rodzajów działalności. W ramach grupy przedsiębiorstw wyróżnia się podgrupy.

6. Użyteczne jest określenie wszystkich związków (udziały większościowe i mniejszościowe) istniejących między "głową grupy" i przedsiębiorstwem zależnym, poprzez sieć jednostek zależnych i jednostek zależnych od tych ostatnich. W ten sposób można określić cały schemat organizacyjny grupy.
7. W obliczu wpływów poszczególnych dyrektyw dotyczących rachunkowości należy zawsze próbować dokonać rozróżnienia między podstawowymi jednostkami tworzącymi grupę, które należą do przedsiębiorstw niefinansowych, i jednostkami, które muszą być klasyfikowane jako instytucje finansowe. Wśród tych ostatnich należy dokonać rozróżnienia między jednostkami będącymi instytucjami kredytowymi oraz tymi, które są zakładami ubezpieczeń. Niektóre grupy przedsiębiorstw mają powiązania o światowym zasięgu, jednakże muszą być analizowane dla obszaru gospodarczego każdego Państwa Członkowskiego oraz Wspólnoty.
8. Jednostka grupa przedsiębiorstw jest szczególnie przydatna do celów analiz finansowych i analiz dotyczących strategii spółek, jest jednak zbyt niejednorodna i zbyt zmienna, aby mogła zostać przyjęta jako podstawowa jednostka obserwacji i analiz statystycznych, która w dalszym ciągu będzie przedsiębiorstwem. Służy ona przetwarzaniu i przedstawianiu niektórych informacji."

Uwzględniając powyżej przytoczone regulacje rozporządzenia o jednostkach statystycznych, odnoszące się do przedsiębiorstwa, należy stwierdzić, co następuje:

- 1) jednostka prawna systemu produkcyjnego, będąca przedsiębiorstwem, stanowi jednostkę gospodarczą,
- 2) jednostkę prawną określaną jako przedsiębiorstwo cechuje odpowiedni (pewien) stopień samodzielności w podejmowaniu decyzji, w tym w szczególności odnoszących się do alokacji zasobów bieżących,
- 3) jednostka prawna określaną jako przedsiębiorstwo prowadzi całościowo lub częściowo działalność, obejmującą jeden lub kilka rodzajów działalności, w zakresie produkcji wyrobów lub świadczenia usług (w zakresie wytwarzania towarów lub usług),
- 4) jednostka prawna określaną jako przedsiębiorstwo może prowadzić działalność w jednym lub kilku miejscach geograficznych,
- 5) jednostka prawna, określaną jako przedsiębiorstwo, osiąga korzyści, związane z określonym stopniem samodzielności decyzyjnej, o której mowa w ppkt.2), oraz prowadzeniem działalności, o której mowa w ppkt.3);
- 6) jednostka statystyczna określaną jako przedsiębiorstwo jest jedną jednostką prawną lub grupą (zgrupowaniem) jednostek prawnych, zwanych Grupą Przedsiębiorstw (stanowi „najmniejszą kombinację jednostek prawnych”),
- 7) w jednostce prawnej, określanej jako przedsiębiorstwo, może być prowadzona w rzeczywistości działalność wyłącznie na rzecz innej jednostki prawnej i jej istnienie może być wyjaśnione (uzasadnione) jedynie przyczynami administracyjnymi (np. podatkowymi); jednostka prawna, o której mowa w zdaniu poprzedzającym, nie ma znaczenia gospodarczego (taka jednostka prawna nie prowadzi działalności bezpośrednio – wytwórczej),
- 8) w jednostce prawnej, o której mowa w ppkt.7), jest prowadzona działalność, którą często należy kwalifikować jako działalność pomocniczą w stosunku (na rzecz) działalności dominującej (podstawowej) jednostki prawnej,
- 9) jednostka prawna, o której mowa w ppkt.7), często należy do (wchodzi w skład) dominującej (podstawowej) jednostki prawnej (na przykład w skład Grupy Przedsiębiorstw) lub/i musi być połączona z dominującą (podstawową) jednostką prawną w celu powstania jednostki prawnej (również określanej jako przedsiębiorstwo), umożliwiającej prowadzenie analizy gospodarczej.

8.3.

Przynależność sektorowa Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe”

Biorąc pod uwagę to wszystko, co powyżej utrwalono w ramach charakterystyki jednostek instytucjonalnych oraz sektorów instytucjonalnych, jak również biorąc pod uwagę dotychczasową treść niniejszego opracowania w innych jego częściach – należy stwierdzić, co następuje:

- 1) Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” nie działa na podstawie ustawy o finansach publicznych; nie stanowi części składowej sektora finansów publicznych; nie stanowi żadnej z jednostek organizacyjnych zaliczanych do sektora rządowego i samorządowego,
- 2) Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” praktycznie w całości koszty działalności pokrywa z przychodów ze sprzedaży produktów (wyrobów oraz usług), przy czym sprzedaż ta odbywa się na zasadach rynkowych, znamionujących działalność gospodarczą, jaka charakteryzuje funkcjonowanie Lasów Państwowych (z zastrzeżeniem co do działalności w zakresie wyřeczania aparatu państwowego w sferze imperium),
- 3) Lasy Państwowe są jednostką rynkową oraz prowadzą pełny zestaw ksiąg rachunkowych,
- 4) Lasy Państwowe są jednostką organizacyjną niebędącą osobą prawną, lecz mającą zdolność prawną; Lasy Państwowe są podmiotem w wysokim stopniu charakteryzującym się suwerennością decyzyjną; działają na zasadzie samodzielności finansowej, na własne ryzyko gospodarcze i ekonomiczne z możliwością swobodnego poddawania obrotowi prawnemu wytworzonych produktów wyjściowych działalności; środki pieniężne we władaniu Lasów Państwowych stanowią własność Lasów Państwowych,
- 5) Lasy Państwowe osiągają korzyści z prowadzonej działalności wytwórczej, co jest związane m.in. z prawem do wytwarzania oraz odpowiedniego wykorzystywania nadwyżki finansowej,
- 6) Lasy Państwowe ponoszą określone świadczenia oraz ciężary publiczne, w tym transferują część zysku do budżetu państwa oraz realizują w ramach ciężarów publicznych pozaprodukcyjne funkcje lasu,
- 7) Lasy Państwowe prowadzą działalność na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- 8) Lasy Państwowe należą do zgrupowania jednostek instytucjonalnych publicznych; nie stanowią jednak części składowej samorządu terytorialnego; wyklucza to zaliczanie Lasów Państwowych do sektora rządowego i samorządowego w razie zidentyfikowania Lasów Państwowych jako przedsiębiorstwa publicznego w rozumieniu rozporządzenia o rachunkach narodowych²⁴,
- 9) Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” działa jako obligatoryjne z mocy prawa i objęte wspólnym systemem finansowym zgrupowanie jednostek instytucjonalnych, w skład którego wchodzi: Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, regionalne dyrekcje Lasów Państwowych, nadleśnictwa oraz zakłady Lasów Państwowych.

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

²⁴ niektóre przedsiębiorstwa publiczne, zgodnie z określonymi aktami prawnymi, nie są zaliczane do sektora przedsiębiorstw, lecz do sektora instytucji rządowych i samorządowych; dotyczy to jednak wyłącznie przedsiębiorstw publicznych zaliczanych do podsektora samorządowego

Z punktu widzenia statystyki publicznej – Lasy Państwowe są oczywiście jednostką statystyczną ogólnokrajową, działającą w bardzo dużym rozproszeniu geograficznym praktycznie na terytorium całego kraju w oparciu o zasadniczy podział administracyjny kraju (gminy wraz z sołectwami → powiaty → województwa grupowane w regiony → kraj), lecz również w oparciu o specjalne państwowe podziały terytorialne kraju (zasięgi regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych → zasięgi terytorialne nadleśnictw; zasięgi obwodów łowieckich → zasięgi regionów łowieckich).²⁵

9.

Ustęp H

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

W ramach niniejszego ustępu poruszono również zagadnienie struktury organizacyjnej Lasów Państwowych jako przedsiębiorcy.

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

W niniejszym opracowaniu wykazano, że:

- 1) Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” prowadzi (z zastrzeżeniem przypadków wyłączenia władzy publicznej w sferze imperium) działalność gospodarczą,
- 2) do Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe” ma zastosowanie przepis 33¹ § 1 Kodeksu cywilnego,
- 3) Lasy Państwowe swoją działalność prowadzą : (1) na własną odpowiedzialność, (2) na własne ryzyko gospodarcze, w tym ekonomiczne, (3) na własny rachunek, na zasadzie samofinansowania i bez wsparcia budżetu państwa (jeżeli pominąć m.in. przepis art. 12 ustawy o lasach), (4) z zachowaniem prawa do kształtowania wyniku finansowego oraz jego wykorzystywania we własnym zakresie po objęciu świadczeniami publicznymi.

Biorąc to pod uwagę - Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” w rozumieniu Kodeksu cywilnego jest przedsiębiorcą.

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

Przedsiębiorstwem, wykorzystywanym przez Lasy Państwowe do prowadzenia uprawnionej działalności, jest zorganizowany, zintegrowany zbiór elementów majątkowych i niemajątkowych o materialnym i niematerialnym charakterze, przy czym zdecydowana część składników majątkowych i związanych z nimi podmiotowych praw majątkowych stanowi własność Skarbu Państwa. Lasy Państwowe władają składnikami majątkowymi, wchodzącymi w skład ww. przedsiębiorstwa, na podstawie tytułu prawnego, zwanego zarządkiem. Tytuł ten

²⁵ problematyce rozproszenia geograficznego działalności Lasów Państwowych oraz administracyjnych podziałów kraju poświęcono Tom II, Część I Dział XIII „Wizji Działań na rzecz rozwoju ...”

został określony w ustawie o lasach. Zarząd przysługujący Lasom Państwowym nie jest trwałym zarządem w rozumieniu Ustawy o gospodarce nieruchomościami i jest nieodpłatny. Zarząd przysługujący Lasom Państwowym na mocy ustawy o lasach jest w istocie zintegrowanym zbiorem podmiotowych praw majątkowych, wykorzystywanych przez Lasy Państwowe do prowadzenia uprawnionej działalności.

Twierdzenie, iż Lasy Państwowe są przedsiębiorcą, w sposób istotny wspierają:

- 1) orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego III S.A. 1314 – 1315/93 z 2 marca 1994 r., w którym przyjęto, że „art. 50 (...) ustawy jednoznacznie stwierdza, że Lasy Państwowe prowadzą gospodarkę na własną rzecz /rachunek/, na zasadzie samodzielności finansowej”.
- 2) decyzja z 29 grudnia 2008 r. Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Nr DOK – 9/2008), w której zostały zawarte m.in. następujące stwierdzenia:
 - a) zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów za przedsiębiorcę należy rozumieć m.in. przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej”;
 - b) „wyrokiem z dnia 17 października 2007 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie w sprawie o sygn. VI ACa 856/07 stwierdził, że dyrekcja regionalna Lasów Państwowych jest przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów”;
 - c) „Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 5 listopada 2008 r. w sprawie o sygn. III SK 5/08 podtrzymał powyższe stanowisko Sądu Apelacyjnego, uznając, iż dyrekcje regionalne Lasów Państwowych podlegają kognicji ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, tym samym są przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ww. ustawy”;
 - d) „mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że jeżeli orzecznictwo uznaje za przedsiębiorcę dyrekcję regionalną Lasów Państwowych, to tym bardziej Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe taki status posiada. Zgodnie z art. 32 ustawy o lasach regionalne dyrekcje Lasów Państwowe są jednostką organizacyjną Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Zatem jeżeli jednostki organizacyjne posiadają przymiot przedsiębiorcy to za oczywiste należy uznać, iż organizm, w skład którego one wchodzi również należy traktować jako przedsiębiorcę”.

Ponadto należy podnieść, że w Krajowym Rejestrze Sądowym, w polu informacyjnym, dotyczącym formy prawnej jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, jest umieszczany wpis: „Przedsiębiorstwo państwowe”. Także sprawozdania finansowe jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych oraz Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe” są sporządzane i przyjmowane jako sprawozdania przedsiębiorstw państwowych.

Jest oczywiste, że jednostki organizacyjne Lasów Państwowych tworzące Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” powinny wypełniać wszystkie obowiązki spoczywające na przedsiębiorcach, wymagane dla uznania danego przedsiębiorcy za podmiot legalnie występujący w obrocie gospodarczym (NIP, REGON, ujęcie we właściwych rejestrach, legitymowanie się wymaganymi koncesjami, zezwoleniami, pozwoleniami itd.).

Równie oczywiste jest, że Lasy Państwowe oraz jednostki organizacyjne Lasów Państwowych powinny działać w zgodzie z uniwersalnymi kryteriami legalności, gospodarności, celowości i gospodarności.

Dotychczasowe wywody stanowią przy tym mocną przesłankę do skonkretyzowania kryterium legalności w odniesieniu do Lasów Państwowych - w oparciu o następujący tok rozumowania:

- 1) Skarb Państwa jest właścicielem lasów istotnie ograniczonym w wykonywaniu prawa własności ze względu na obowiązek realizowania pozaprodukcyjnych funkcji lasu, rodzącym m.in. uprawnienie bardzo wielu beneficjentów do nieodpłatnego korzystania z efektów z wypełniania tegoż obowiązku, w tym rodzącym uprawnienia, związane z powszechną dostępnością lasów państwowych,
- 2) sprawia to, że lasy Skarbu Państwa należy traktować jako dobro wyczerpujące znamiona nienazwanej prawnie wspólności majątkowej (była już o tym mowa),
- 3) Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” jako cywilnoprawny reprezentant Skarbu Państwa, będącego właścicielem lasów wyczerpujących znamiona nienazwanej prawnie wspólności majątkowej, nie mogą działać przy wykonywaniu wprost przepisów Kodeksu cywilnego.

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, mogących pozostawać we władaniu Lasów Państwowych, oraz związanych z nimi praw majątkowych przysługujących Lasom Państwowym, (3) uprawnień niemajątkowych, którymi Lasy Państwowe mogą się posługiwać w ramach swojej zdolności prawnej przy wypełnianiu obowiązków z wykorzystaniem mienia, mogącego pozostawać w ich władaniu”.

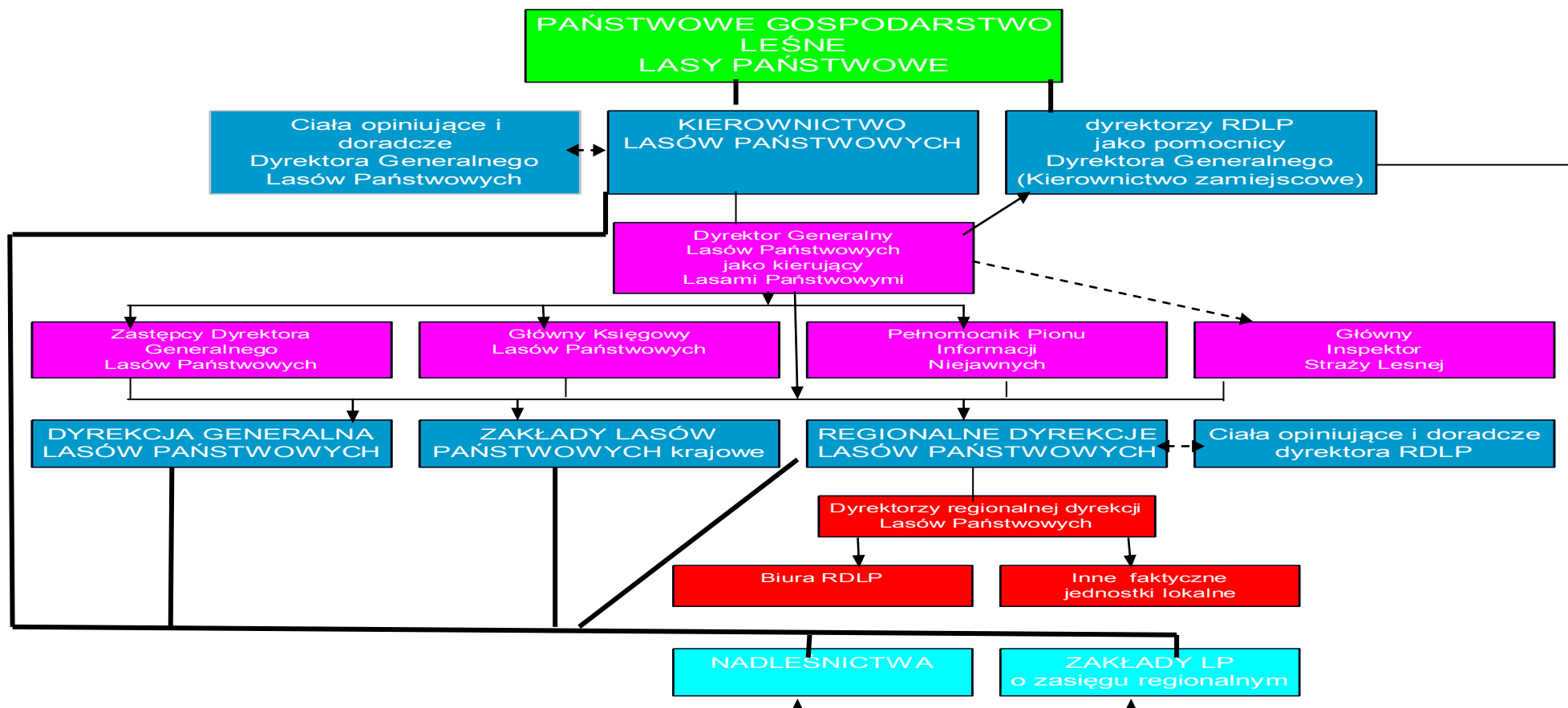
Stwierdzenie zdania poprzedzającego zostało objęte uzupełniającym dowodem, zawartym w Tytule I, Części I, Dziale XIX „Wizji działań na rzecz rozwoju...”

Na zakończenie nie może umknąć uwadze okoliczność, że w polskim porządku prawnym w odniesieniu do Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe” nie zostało wykreowane postępowanie upadłościowe oraz postępowanie naprawcze, jeżeli pominąć przepis art. 12 ustawy o lasach. Stanowi to okoliczność w sposób bardzo znaczący zwiększającą, w stosunku do innych przedsiębiorców, ryzyko, ponoszone przez Lasy Państwowe w związku z prowadzoną działalnością wytwórczą. A to z kolei stwarza potrzebę zdefiniowania przez Lasy Państwowych w sposób szczególnie staranny i przemyślany udoskonalanego systemu ochrony, ubezpieczania i dochodzenia mienia oraz wprowadzenia tego udoskonalonego systemu bez zbędnej zwłoki do praktyki gospodarczej. Niewątpliwie ten udoskonalony system powinien zdecydowanie większą wagę przywiązywać do wykreowanego w ustawie o lasach „instrumentu” funduszu stabilizacji Lasów Państwowych, a także powinien być zintegrowany z systemem długookresowego prognozowania sytuacji finansowo – gospodarczej w Lasach Państwowych.

W razie wystąpienia w Lasach Państwowych ekstremalnie nadzwyczajnych (na dziś trudnych do wyobrażenia) zjawisk ekonomicznych zagrażających w sposób trwały zdolności tego podmiotu do prowadzenia działalności na zasadzie jej samofinansowania – w kompetencji państwa pozostaje oczywiście możliwość wykreowania stosownej spec – ustawy w sprawie działań, związanych z taką sytuacją.

Państwowe Gospodarstwo Leśne jako przedsiębiorca stanowiący obligatoryjną Grupę Przedsiębiorstw działa w ramach struktury organizacyjnej, zobrazonej na Ryc. 14.

Ryc. 14 Schemat struktury organizacyjnej Lasów Państwowych



Powyższy schemat pozwala na stwierdzenie, iż jest dalece niewystarczające charakteryzowanie struktury organizacyjnej Lasów Państwowych jako przedsiębiorcy poprzez stwierdzenie, że na tę strukturę składają się: Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, zakłady Lasów Państwowych o zasięgu krajowym, regionalne dyrekcje Lasów Państwowych, nadleśnictwa oraz zakłady o zasięgu regionalnym.

Zdaniem autora w ramach tej struktury do rangi teoretycznej jednostki o centralnym charakterze należy wykreować Kierownictwo Lasów Państwowych oraz zamiejscowe kierownictwo Lasów Państwowych (dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych).

Rzecz jednak w tym, że takie (wyodrębnione funkcjonalnie) teoretyczne jednostki statystyczne nie wyczerpują znamion wyżej wymienionych jednostek rodzaju działalności czy jednostek jednorodnej produkcji – albowiem ich obowiązkiem (motywem wyodrębnienia) jest prowadzenia działalności pomocniczej w zakresie kierowania Lasami Państwowymi, w tym (w ramach kierowania Lasami Państwowymi) reprezentowania Lasów Państwowych jako jednego podmiotu gospodarczego (na przykład przy składaniu sprawozdania finansowo – gospodarczego Lasów Państwowych).

Tworzenie (wyodrębnianie) teoretycznych jednostek statystycznych wiąże się z dzieleniem funkcjonalnym podmiotu wynikającym z podobieństwa określonych produktów wyjściowych działalności produkcyjnej, wytwarzanych przez ten podmiot – podczas gdy Kierownictwo Lasów Państwowych i zamiejscowe kierownictwo Lasów Państwowych to teoretyczne jednostki statystyczne, wyodrębniane na powyższym schemacie ze względu na kierowanie, w tym reprezentowanie Lasów Państwowych na zewnątrz. Takie działania nie są oczywiście przejawem działalności produkcyjnej (wytwórczej), lecz przejawem działalności pomocniczej na rzecz działalności produkcyjnej (wytwórczej).

Nie sposób przy tym nie zauważyć, że w Lasach Państwowych dość złożona jest charakterystyka oddziaływania zarządczego (na powyższym schemacie oddziaływanie to oznaczono za pomocą łączników ze strzałkami).

Biorąc powyższe pod uwagę – kwestia wyodrębnienia w ramach Lasów Państwowych Kierownictwa Lasów Państwowych oraz zamiejscowego kierownictwa Lasów Państwowych oraz wewnętrznego oddziaływania zarządczego w Lasach Państwowych wymaga niewątpliwie autentycznej wykładni ustawy o lasach.

Problematyka struktury organizacyjnej Lasów Państwowych jako przedsiębiorcy zostało uzupełniająco podjęta w ramach Tomu II, Części I, Działu XI.

10.

Ustęp I

Generalny podział obowiązków w obrębie Lasów Państwowych

Na podstawie analizy przepisów prawnych, zawartych w ustawie o lasach, rozporządzeniu regulującym gospodarkę finansową w Lasach Państwowych, a także w Statucie Lasów Państwowych, a ponadto kierując się dobrymi praktykami prowadzenia działalności w ramach podmiotów działających w rozproszeniu geograficznym i w warunkach zhierarchizowania – należy przyjąć, że w Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych powinna być prowadzona przede wszystkim działalność, która w Polskiej Klasyfikacji Działalności została określona jako działalność profesjonalna prowadzona przez „Head Office”.

Innymi słowy w Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych pod kierunkiem Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych powinna być prowadzona głównie działalność wytwórcza w zakresie tzw. „miękkiego” rozwoju LP – obejmująca:

- 1) przyczynianie się do racjonalizacji podstaw prawnych i strategicznych leśnictwa, z wykorzystaniem do tego aktów (instrumentów) niewładczego oddziaływania na organy administracji publicznej,
- 2) prowadzenie prac rozwojowych oraz działalności wdrożeniowej,
- 3) planowanie strategiczne,
- 4) doskonalenie systemów funkcjonalnych Lasów Państwowych poprzez definiowanie i realizowanie różnych projektów strategicznych w urzeczywistnianiu strategii LP,
- 5) kształtowanie otoczenia Lasów Państwowych poprzez współpracę oraz współdziałanie z interesariuszami Lasów Państwowych, zwłaszcza wówczas, gdy akty sprawstwa kierowniczego Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych oddziałują niewładcze na tych interesariuszy,
- 6) systematyczne doskonalenie wewnętrznej struktury organizacyjnej Lasów Państwowych, także w zakresie struktury i jakości zasobów pracy - z zastrzeżeniem uprawnienia dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych do kreowania tej struktury w odniesieniu do zakładów Lasów Państwowych o zasięgu regionalnym,
- 7) promowanie, propagowanie oraz wykonywanie innych działań w celu kształtowanie wizerunku oraz innych elementów „goodwill’ u” Lasów Państwowych (nie wyłączając integrowania w skali makro kadry pracowniczej w Lasach Państwowych).

Ponadto – w ramach działalności wytwórczej - w Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, pod kierunkiem Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych - powinna być prowadzona działalność w zakresie wyręczania oraz wspomagania administracji publicznej, obejmująca w szczególności:

- 1) gromadzenie wiedzy o państwie (w tym zakresie, w jakim dotyczy ona leśnictwa),
- 2) finansowanie badań w zakresie leśnictwa,
- 3) ochronę (w tym metodami działalności muzealniczej) leśnego dziedzictwa kulturowego,
- 4) ochronę dziedzictwa genetycznego (w zakresie, w jakim dotyczy to ekosystemów leśnych),
- 5) prowadzenie (w skali makro) działalności w zakresie edukacji przyrodniczo – leśnej społeczeństwa,
- 6) wspomagania wykonywania obowiązków przez Ministra Środowiska, na przykład w zakresie zarządzania środkami ze źródeł zewnętrznych.

W ramach działalności pomocniczej (wynikowo) na rzecz różnych przejawów działalności w Lasach Państwowych – do obowiązków Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, korzystającego z pomocy Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, powinno należeć:

- 1) kierowanie Lasami Państwowymi poprzez stanowienie aktów sprawstwa kierowniczego (poprzez wydawanie przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych zarządzeń) ustalających (coraz bardziej udoskonalone) systemy funkcjonalne Lasów Państwowych oraz zobowiązujących pracowników jednostek organizacyjnych LP do respektowania tych systemów,
- 2) kierowanie Lasami Państwowymi w formie narad gospodarczych o centralnym charakterze,
- 3) kierowanie Lasami Państwowymi, obejmujące:
 - a) prowadzenie strategicznych analiz retrospektywnych oraz prognostycznych, w tym w zakresie kontrolingu strategicznego
oraz
 - b) sprawowanie kontroli funkcjonalnej Lasów Państwowych,

- 4) kierowanie Lasami Państwowymi poprzez nadzorowanie regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych oraz zakładów Lasów Państwowych o zasięgu krajowym,
- 5) kierowanie (w różnych formach) Dyrekcją Generalną Lasów Państwowych, a także – w przypadku realizowania (w wykonaniu obowiązków Dyrekcji Generalnej lasów Państwowych) wspólnych przedsięwzięć jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych – kierowanie tymi podmiotami,
- 6) prowadzenie gospodarki finansowej Lasów Państwowych – w szczególności w części dotyczącej sporządzania Planu Finansowego Lasów Państwowych oraz gospodarowania środkami, związanymi z funduszem leśnym,
- 7) niewładcze oddziaływanie na kadrę pracowniczą w Lasach Państwowych na przykład poprzez działalność wydawniczą (prasa leśna, wydawnictwa poradnikowe itd.).

Podstawowym obowiązkiem zakładów Lasów Państwowych o zasięgu krajowym powinno być wspomaganie Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, w tym Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, w wypełnianiu obowiązków, przypisanych właśnie do Dyrektora Generalnego LP oraz do DGLP.

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

I tak do głównych obowiązków, wypełnianych w formie usług wewnątrzinstytucjonalnych na rzecz Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, w tym Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych – powinno należeć :

- 1) w odniesieniu do Centrum Informacyjnego Lasów Państwowych:
 - a) wspomaganie DGLP w zakresie gromadzenia wiedzy o państwie,
 - b) wspomaganie DGLP w zakresie prowadzenia (w skali makro) edukacji przyrodniczo – leśnej społeczeństwa,
 - c) wspomaganie DGLP w zakresie kształtowania otoczenia Lasów Państwowych poprzez współpracę oraz współdziałanie z interesariuszami Lasów Państwowych,
 - d) wspomaganie DGLP w zakresie promowania, propagowania oraz wykonywania innych działań w celu kształtowanie wizerunku oraz innych elementów „goodwill’ u” Lasów Państwowych (nie wyłączając integrowania w skali makro kadry pracowniczej w Lasach Państwowych),
 - e) wspomaganie DGLP w zakresie niewładczego oddziaływania na kadrę pracowniczą w Lasach Państwowych na przykład poprzez działalność wydawniczą (prasa leśna, wydawnictwa poradnikowe itd.),
- 2) w odniesieniu do Ośrodka Rozwojowo – Wdrożeniowego Lasów Państwowych:
 - a) wspomaganie DGLP w zakresie prowadzenia strategicznych analiz retrospektywnych i prognostycznych, łącznie z analizami identyfikującymi wartości intelektualne wytwarzanie w Lasach Państwowych,
 - b) wspomaganie DGLP w zakresie prowadzenia prac rozwojowych oraz działalności wdrożeniowej,
 - c) wspomaganie DGLP w zakresie planowania strategicznego,
 - d) wspomaganie DGLP w zakresie definiowania projektów strategicznych, służących realizacji strategii Lasów Państwowych,
 - e) wspomaganie DGLP w zakresie doskonalenia kadry pracowniczej w Lasach Państwowych (szkolenia centralne, działanie studia filmowego, działalność wydawnicza),

- f) wspomaganie DGLP w zakresie promowania, propagowania oraz wykonywani innych działań w celu kształtowanie wizerunku oraz innych elementów „goodwill’ u” Lasów Państwowych (łącznie z działaniem studia filmowego),
- 3) w odniesieniu do Leśnego Banku Genów:
 - a) wspomaganie DGLP w zakresie prowadzenia prac rozwojowych oraz działalności wdrożeniowej w zakresie genetyki,
 - b) wspomaganie DGLP w zakresie ochrony dziedzictwa genetycznego ekosystemów leśnych,
- 4) w odniesieniu do Ośrodka Kultury Leśnej: wspomaganie DGLP w zakresie ochrony (w tym metodami muzealniczymi) leśnego dziedzictwa kulturowego,
- 5) w odniesieniu do Ośrodka Techniki Leśnej:
 - a) wspomaganie DGLP w zakresie analizowania stanu i postępu techniki leśnej oraz procesów technologicznych w leśnictwie,
 - b) wspomaganie DGLP w zakresie prac rozwojowych oraz wdrożeniowych dotyczących stanu i postępu techniki leśnej oraz procesów technologicznych w leśnictwie,
- 6) w odniesieniu do Zakładu Informatyki Leśnej: wspomaganie DGLP w zakresie doskonalenia zintegrowanego Systemu Informatycznego Lasów Państwowych (ZSILP).

Na odrębne omówienie zasługuje niewątpliwie rola Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych. Oprócz wspomagania DGLP w zakresie realizowania przez Lasy Państwowe zadań zleconych w zakresie pomocy w wypełnianiu przez Ministerstwo Środowiska funkcji jednostki zarządzającej Programem „Infrastruktura i Środowisko” – Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych powinno odgrywać doniosłą rolę w definiowaniu oraz realizowaniu projektów strategicznych służących urzeczywistnieniu strategii Lasów Państwowych. Zdaniem autora projekty strategiczne służące urzeczywistnieniu strategii rozwoju Lasów Państwowych nie powinny być realizowane w sposób zdecentralizowany (rozproszony), lecz przede wszystkim jako zintegrowane „makroskalowe” wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych LP (z uwzględnieniem, rzecz oczywista, i honorowaniem inicjatyw „oddolnych”). Obowiązkiem CKPŚ powinno być:

- 1) wspomaganie DGLP w oddziaływaniu niewładczym na postanowienia różnych dokumentów strategiczno – programowych, będących podstawą przekazywania środków pomocy zewnętrznej do beneficjentów,
- 2) wspomaganie DGLP w rozpoznawaniu (identyfikowaniu) potrzeb rozwojowych LP z punktu widzenia regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych, nadleśnictw i zakładów LP oraz w rozpoznawaniu (identyfikowaniu) barier rozwojowych,
- 3) wspomaganie DGLP w rozpoznawaniu możliwości pozyskania środków zewnętrznych w odniesieniu do każdego zdefiniowanego projektu strategicznego, służącego realizacji strategii rozwoju Lasów Państwowych,
- 4) wspomaganie DGLP w przeprowadzaniu pełnej procedury aplikacyjnej, mającej na celu pozyskanie ww. środków (z zastrzeżeniem, że zgodnie z przepisami Ustawy o lasach środki te co do zasady powinny być przelewane na rachunek, związany z funduszem leśnym, zaś inne środki finansowe, związane z funduszem leśnym, powinny stanowić tzw. wkład własny),
- 5) wspomaganie DGLP w wykonywaniu innych działań, związanych z pozyskiwaniem oraz wykorzystywaniem ww. środków zewnętrznych, łącznie z rozliczaniem się przez Lasy Państwowe z wykorzystania tych środków.

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

Dyrektorzy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych powinni dokonywać tego wspomagania - poprzez:

- 1) kierowanie regionalnymi dyrekcjami LP w trakcie prowadzenia w tych jednostkach „regionalnej” działalności kontrolingowej oraz innej „regionalnej” działalnością analitycznej,
- 2) kierowanie regionalnymi dyrekcjami LP w trakcie procesu nadzorowania oraz kontrolowania następczego nadleśnictw oraz zakładów o zasięgu regionalnym,
- 3) podejmowanie decyzji zarządczych oraz wydawanie zarządzeń mających na celu zapewnienie prowadzenia działalności w regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych w sposób należyście zorganizowany, zaplanowany oraz skoordynowany.

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

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

Podstawowym obowiązkiem nadleśnictw powinno być prowadzenie działalności bezpośrednio produkcyjnej w zakresie gospodarki leśnej. Podstawowym obowiązkiem zakładów Lasów Państwowych o zasięgu regionalnym powinno być prowadzenie działalności dodatkowej w zakresie gospodarki leśnej oraz poza gospodarką leśną

Problematyka uprawnionego obszaru działalności prowadzonej w Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, w regionalnych dyrekcjach Lasów Państwowych, w nadleśnictwach, zakładach LP o zasięgu krajowym i regionalnym została w detalicznym zakresie uwzględniona w Tomie II, Części I, Dziale XIII „Wizji działań na rzecz rozwoju...”.

11.

Ustęp J

Wykaz opracowań uzupełniających

Redagując poszczególne ustępy Tomu I, Części II „Wizji działań na rzecz rozwoju...” autor dążył do tego, aby każdorazowo, gdy było to uzasadnione, przywołać i wskazać czytelnikowi materiały uzupełniające analizę statusu oraz formy organizacyjno – prawnej Lasów Państwowych. Zapoznanie się z przedmiotowymi opracowaniami uzupełniającymi jest przydatne, a nawet konieczne dla pełnej oceny, czy stwierdzenia, stanowiące streszczenie części I Tomu I „Wizji działań na rzecz rozwoju...”, zostały dostatecznie wiarygodnie udowodnione.

Dla porządku należy tu wskazać na dwa materiały uzupełniające, na które dotychczas nie powołano się w Tomie II, Części I „Wizji działań na rzecz rozwoju ...”.

Chodzi o opracowanie uzupełniające pt. „Składniki majątkowe i prawa majątkowe, przysługujące Lasom Państwowym” (Tom II , Część I, Dział XIV „Wizji działań na rzecz rozwoju...”, a także o opracowanie uzupełniające pt. „Szczegółowy zakres uprawnień niemajątkowych przysługujących Lasom Państwowym w wykonywaniu uprawnionej działalności poza władztwem publicznym (Tom II, Część I, Dział XV).

Opracowania te mają niebagatelne znaczenie „dopełniające” identyfikację statusu oraz formy prawno – organizacyjnej Lasów Państwowych.

Należy przy tym podnieść, że regulacje, zawarte w ustawie o lasach oraz inne przepisy prawne dają Dyrektorowi Generalnemu Lasów Państwowych, dyrektorom regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych, nadleśniczym oraz kierownikom zakładów Lasów Państwowych możliwość dość istotnego konkretyzowania formy organizacyjno – prawnej LP (a ściślej struktury organizacyjnej LP) poprzez stanowienie stosowanych regulaminów organizacyjnych (w tym o charakterze ramowym).

Ponadto konkretyzowanie struktury organizacyjnej Lasów Państwowych może następować poprzez likwidowanie, dzielenie z zachowaniem bytu przez dzieloną jednostkę organizacyjną LP, powiększanie oraz tworzenie nadleśnictw oraz zakładów Lasów Państwowych o zasięgu krajowym (uprawnienie Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych) oraz zakładów Lasów Państwowych o zasięgu regionalnym (uprawnienie dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych).

Dyrektorowi Generalnemu Lasów Państwowych, w drodze aktu oddziaływania niewładczego (wniosku kierowanego do ministra właściwego do spraw środowiska) przysługuje prawo wpływania na konkretyzowanie struktury organizacyjnej Lasów Państwowych w odniesieniu do liczby i zasięgu działania regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych.

Ustawodawca nie przewidział możliwości likwidowania Lasów Państwowych, jak również nie dokonał dookreślenia siedziby Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych.

Koncepcja systemu konkretyzowania struktury organizacyjnej Lasów Państwowych z punktu widzenia liczby nadleśnictw oraz zakładów Lasów Państwowych została zawarta w Tomie II, Części II. Dziale I, Rozdziale VII.

12.

Ustęp K

Ustalenie statusu oraz formy organizacyjno – prawnej Lasów Państwowych w świetle niniejszego opracowania oraz opracowań uzupełniających

Wykorzystując wszechstronną identyfikację statusu oraz formy organizacyjnej i prawnej Lasów Państwowych (dokonaną w ustępach poprzedzających oraz w przywołanych materiałach uzupełniających) - status oraz inne elementy formy organizacyjno – prawnej LP można ustalić w formie syntetycznej (Tab.14).

Tab. 14. Identyfikacja statusu oraz formy organizacyjno – prawnej Lasów Państwowychw świetle ustępów poprzedzających oraz związanych z nimi materiałów uzupełniających

Atrybut charakteryzujący status oraz formę organizacyjno – prawną Lasów Państwowych	Ustalenie w świetle niniejszego opracowania oraz w świetle opracowań uzupełniających	Uwagi
Nazwa wspólna oraz identyfikacja prawna	Przedsiębiorcy spoza sektora finansowego oraz ubezpieczeniowego	

Firma	(1) Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe”, (2) Lasy Państwowe	Akronim w powszechnym użyciu praktycznym: LP
Procedura utworzenia	Podmiot utworzony przez Sejm RP. Podmiot wykreowany w ustawie o lasach działający nie tylko imieniem Skarbu Państwa, lecz również imieniem Rzeczypospolitej Polskiej, a w określonym zakresie także imieniem własnym	Skarbowi Państwa jako właścicielowi większości dóbr majątkowych współtworzących przedsiębiorstwo wykorzystywane przez Lasy Państwowe do prowadzenia uprawnionej działalności nie przysługuje (gdyż z oczywistych względów przysługiwać nie może) uprawnienie władztwa administracyjno – prawnego wpływającego na misję, obszar obowiązków (w tym w zakresie świadczeń i ciężarów publicznych) oraz zasady i szczegółowe sposoby wypełniania tych obowiązków. Jest to kompetencją Rzeczypospolitej Polskiej działającej przez Sejm (stanowienie prawa powszechnego) oraz przez szeroko rozumianą administrację rządową (stanowienie rozporządzeń, aktów prawa miejscowego, oraz aktów prawa wewnętrznego, a także stanowienie ogólnych i indywidualno konkretnych aktów prawnych w oddziaływaniu nadzorczym, inspekcyjnym i kontrolnym na Lasy Państwowe). Po wejściu Polski do UE możliwość władczego oddziaływania na UE przysługuje również strukturom tej organizacji poprzez stanowienia rozporządzeń unijnych.
Warunki prawne legalnego działania, w tym warunki rejestrowe	Wypełnianie wszystkich obowiązków spoczywających na przedsiębiorcach, wymagane dla uznania danego przedsiębiorcy za podmiot legalnie występujący w obrocie gospodarczym (NIP, REGON, ujęcie we właściwych rejestrach, legitymowanie się wymaganymi koncesjami, zezwoleniami, pozwoleniami itd.). Obowiązek działania w zgodzie z uniwersalnymi kryteriami legalności, gospodarności, celowości i gospodarności. Obowiązek działania zgodnie z zasadą „to możliwe, co Lasom Państwowym dostatecznie wyraźnie jest prawnie dozwolone z punktu widzenia: (1) uprawnionego, w tym obligatoryjnego, obszaru obowiązków, rodzących zadania do wykonywania, (2) składników majątkowych, mogących pozostawać we władaniu Lasów Państwowych, oraz związanych z nimi praw majątkowych przysługujących LP (3) uprawnień niemajątkowych, którymi Lasy Państwowe mogą się posługiwać w ramach swojej zdolności prawnej przy wypełnianiu obowiązków z wykorzystaniem mienia, mogącego pozostawać w ich władaniu”	Stwierdzenie dyskwalifikujące możliwość działania Lasów Państwowych zgodnie z zasadą „to dozwolone, co prawnie niezakazane” jest przedmiotem dalszego dowodu, zawartego w Tomie I, Części III „Wizji działań na rzecz rozwoju...”

Katalog aktów prawnych wiążących Lasy Państwowe	Ustawa o lasach wraz z przepisami wykonawczymi jako główny, lecz niewyłączny zbiór aktów, tworzący podstawę prawną funkcjonowania Lasów Państwowych. Podstawę tę współtworzą także 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 kolidują z przepisami ustawy o lasach, (7) niektóre rozporządzenia unijne, (8) wszystkie inne akty prawne w najszerszym tego pojęcia znaczeniu, jeżeli: (a) z podmiotowego 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), lub/ oraz (b) z przedmiotowego punktu widzenia odnoszą się do działań, wchodzących w skład uprawnionego obszaru działalności Lasów Państwowych, chyba że postanowienia danego aktu prawnego wyłączają Lasy Państwowe wprost lub dostatecznie wyraźnie spod jego jurysdykcji.
Misja	Wykorzystywanie lasów własności Skarbu Państwa, jako narzędzia ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego, do współudziału w kształtowaniu - w zgodzie z koncepcją zrównoważonego rozwoju - trwałego i ulegającego ciągłej poprawie bezpieczeństwa ekologicznego globu ziemskiego w wymiarze lokalnym, regionalnym, krajowym i globalnym. Wykorzystywanie lasów własności Skarbu Państwa do doprowadzanie, w zgodzie z koncepcją zrównoważonego rozwoju, do trwałego, coraz pełniejszego, zaopatrywania na warunkach komercyjnych gospodarstw domowych oraz różnych gałęzi gospodarki narodowej w surowiec drzewny, w połączeniu z szerokim wachlarzem innych świadczeń materialnych i niematerialnych, oferowanych i udostępnianych b. różnym i licznym grupom beneficjentów : (1) w sposób trwały przy coraz pełniejszym zaspokajaniu potrzeb w tym zakresie , (2) nieodpłatnie lub – w uzasadnionym i ograniczonym zakresie – za odpłatnością. Współdziałanie oraz udzielanie pomocy organom sektora rządowego oraz samorządowego
Obszar uprawnionej działalności Lasów Państwowych	(A)Prowadzenie gospodarczej działalności wytwórczej wraz z działalnością pomocniczą. (B) Prowadzenie działalności wytwórczej w zakresie rozwoju infrastrukturalnego oraz w zakresie rozwoju „miękkiego”. (C) Prowadzenie działalności wytwórczej w zakresie władczego wspomaganie oraz wyręczania administracji publicznej w sferze imperium wraz z działalnością pomocniczą. W ramach działalności gospodarczej wytwórczej: (1) prowadzenie działalności w zakresie gospodarki leśnej, (2) prowadzenie działalności w zakresie działalności dodatkowej w ramach gospodarki leśnej, (3) prowadzenie działalności dodatkowej poza gospodarką leśną, (4) prowadzenie działalności w zakresie wspomaganie i wyręczania administracji publicznej w sferze dominium (oraz niewładczego wspomaganie tejże administracji w sferze imperium).
Struktura organizacyjna Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe”	Zagadnienie struktury organizacyjnej Lasów Państwowych omówione w ustępie 9. „Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” jako przedsiębiorca w świetle Kodeksu cywilnego, aktów stosowania prawa oraz w świetle praktyki wykonywania prawa”
Ogólny podział obowiązków w obrębie Lasów Państwowych	W Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych działalność, która w PKD została określona jako działalność profesjonalna prowadzona przez „Head Office”. Zakłady Lasów Państwowych o zasięgu krajowym jako jednostki wspomagające DGLP, w tym Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, w wypełnianiu ich podstawowych obowiązków Podstawowy obowiązek regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych to prowadzenie działalności pomocniczej na rzecz dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów w wypełnianiu przez nich funkcji wspomaganie Dyrektora Generalnego Lasów

	Państwowych w realizacji obowiązku kierowania Lasami Państwowymi. Do obowiązków regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych powinno należeć świadczenie wszelkich potrzebnych usług na rzecz nadleśnictw oraz na rzecz zakładów LP o zasięgu regionalnym. Podstawowym obowiązkiem nadleśnictw powinno być prowadzenie działalności bezpośrednio produkcyjnej w zakresie gospodarki leśnej. Podstawowym obowiązkiem zakładów Lasów Państwowych o zasięgu regionalnym powinno być prowadzenie działalności dodatkowej w zakresie gospodarki leśnej oraz poza gospodarką leśną
Tytuł prawny władania mieniem używanym do prowadzenia uprawnionej działalności	Nieodpłatny zarząd określony w ustawie o lasach, przy czym: 1) „wyjściowym” podmiotowym prawem majątkowym przysługującym Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu „Lasy Państwowe” jest prawo do zarządu składnikami majątkowymi, należącemu do Skarbu Państwa pod tytułem: (1) prawa własności lub (2) innych praw rzeczowych albo (3) praw obligacyjnych , 2) prawo do zarządu składnikami majątkowymi Skarbu Państwa jest w istocie prawem do zarządu zintegrowaną wiązką szczegółowych podmiotowych praw majątkowych, przysługujących Lasom Państwowym, 4) nie wszystkie podmiotowe prawa majątkowe, używane przez Lasy Państwowe, są prawami majątkowymi konkretyzującymi prawo do zarządu zasobami majątkowymi własności Skarbu Państwa
Składniki majątkowe mogące pozostawać we władaniu Lasów Państwowych, oraz związane z nimi prawa majątkowe, przysługujące LP	Składniki majątkowe stanowią własność Skarbu Państwa lub do Skarbu Państwa należą pod innymi tytułami prawnymi. Prawa majątkowe do części składników majątkowych Skarbu Państwa nie są ustalone. Lasy Państwowe władają tymi składnikami majątkowymi na podstawie prawa do zarządu. Środki pieniężne, związane z przychodami własnymi Lasów Państwowych stanowią własność Lasów Państwowych
Charakterystyka zdolności prawnej Lasów Państwowych	Jednostka organizacyjna : (A) niebędąca osobą prawną w rozumieniu Kodeksu cywilnego, (B) legitymowana zdolnością prawną z mocy przepisów ustawy o lasach, (C) prowadząca jako przedsiębiorca w rozumieniu Kodeksu cywilnego swoją działalność (1) na własną odpowiedzialność, (2) na własne ryzyko gospodarcze, w tym ekonomiczne, (3) na własny rachunek, na zasadzie samofinansowania i bez systemowego wsparcia budżetu państwa (4) z zachowaniem prawa do kształtowania wyniku finansowego oraz jego wykorzystywania we własnym zakresie po objęciu świadczeniami publicznymi, (D) niepodlegająca procedurze upadłościowej oraz procesom naprawczym określonym w przepisach prawa .
Szczegółowy zakres uprawnień w zakresie władztwa publicznego	Kwestia omówiona w Tomie II, Części I Dziale XVI „Wizji działań na rzecz rozwoju...”
Organy sprawujące nadzór nad Lasami Państwowymi, oddziałujące inspekcyjnie na Lasy Państwowe oraz sprawujące kontrolę następczą Lasów Państwowych	Lasy Państwowe podlegają nadzorowi administracyjnemu sprawowanemu imieniem Rzeczypospolitej Polskiej przez ministra właściwego do spraw środowiska oraz przez organy wchodzące w skład dyrekcji ochrony środowisk. Lasy Państwowe podlegają wszechstronnemu oddziaływaniu inspekcyjnemu dokonywanemu imieniem Rzeczypospolitej Polskiej. Lasy Państwowe mogą podlegać nadzorowi o charakterze cywilistycznym. Lasy Państwowe podlegają kontroli państwowej, sprawowanej przez ministra właściwego do spraw środowiska, Najwyższą Izbę Kontroli, Ministra Skarbu Państwa oraz inne organy.
Geograficzne rozproszenia działalności; podziały administracyjne kraju wiążące dla LP	Podmiot działający w bardzo dużym rozproszeniu geograficznym praktycznie na terytorium całego kraju w oparciu o zasadniczy podział administracyjny kraju (gminy wraz z sołectwami → powiaty → województwa grupowane w regiony → kraj) , lecz również w oparciu o specjalne państwowe podziały terytorialne kraju (zasięgi regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych → zasięgi terytorialne nadleśnictw; zasięgi obwodów łowieckich → zasięgi regionów łowieckich).
Lasy Państwowe jako obiekt statystyki publicznej	Podmiot gospodarki narodowej: (A) możliwy do samoistnego zaliczenia do określonego sektora jednostek instytucjonalnych, (B) nienależący do sektora finansów publicznych, (C) należący do podmiotów grupowanych w ramach sektora przedsiębiorstw (D) stanowiący obligatoryjną Grupę Przedsiębiorstw w rozumieniu przepisów unijnych dotyczących obserwacji procesu produkcyjnego, (E) stanowiący

	ogólnokrajowa jednostkę statystyczną .
Teoretyczne jednostki statystyczne w Lasach Państwowych	Z punktu widzenia statystyki publicznej w Lasach Państwowych należy wyodrębnić bardzo liczną grupę jednostek statystycznych będących jednostkami jednorodnej działalności (jednostkami rodzaju działalności oraz jednostkami jednorodnej produkcji)
Systemy funkcjonalne dotyczące Lasów Państwowych	W charakteryzowaniu formy organizacyjno – prawnej Lasów Państwowych pod względem systemów funkcjonalnych należy wyodrębnić: (1) zgrupowanie systemów prowadzenia gospodarki leśnej, (2) zgrupowanie systemów prowadzenia innej działalności wytwórczej oraz (3) zgrupowanie systemów prowadzenia działalności pomocniczej, w tym zarządczej. Systemy prowadzenia gospodarki leśnej charakteryzują formę organizacyjno – prawną Lasów Państwowych pod względem przebiegu procesu modyfikowania przez Lasy Państwowe naturalnych funkcji ekosystemów leśnych (w tym naturalnych funkcji zewnętrznych). Systemy prowadzenia innej działalności wytwórczej charakteryzują formę organizacyjno – prawną pod względem procesu wytwarzania w Lasach Państwowych produktów wyjściowych: (1) działalności dodatkowej, (3) działalności w zakresie wspomaganie oraz wyręczenia administracji publicznej, (4) działalności w zakresie działalności rozwojowej. Systemy prowadzenia przez Lasy Państwowe działalności pomocniczej, w tym zarządczej, charakteryzują formę organizacyjno – prawną Lasów Państwowych pod względem przebiegu procesu kierowania i innego wspomaganie działalności wytwórczej w Lasach Państwowych. Częścią składową każdego z ww. systemów funkcjonalnych jest podsystem zarządzania informacjami. W Lasach Państwowych podsystemy zarządzania informacjami charakteryzują się daleko idącym stopniem zintegrowania, tworząc wysoce zintegrowany system informacyjny, który został poddany z informatyzowaniu. System informatyczny Lasów Państwowych podlega ciągłemu doskonaleniu.

13.

Ustęp L Sentencja

Niniejsze opracowanie pozwala na sformułowanie wniosku generalnego, iż stwierdzenia, zawarte na wstępie zostały zdaniem autora dostatecznie wiarygodnie uzasadnione, zaś forma organizacyjno – prawna Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe”, w tym status, w sposób szczegółowy oraz spójny scharakteryzowana z uwzględnieniem porządku prawnego w Polsce .

14.

Ustęp M

Polemika z próbami odmiennej identyfikacji formy organizacyjno – prawnej Lasów Państwowych, w tym statusu tego podmiotu

14.1.

Uwagi wprowadzające

W polskim porządku prawnym - Skarb Państwa jest bardzo szczególną i wyjątkową osobą prawną. Jest to (wykreowana w Kodeksie cywilnym) państwowa osoba prawna będąca właścicielem określonych państwowych zasobów majątkowych (lecz nie ich posiadaczem). Do Skarbu Państwa nie sposób przypisać takich atrybutów, jak (1) organizacja, (2) możliwość występowania w roli pracodawcy, (3) własność zasobów pracy oraz własność prawa do wartości intelektualnych wytworzonych przez pracowników (skoro Skarb Państwa nie może być pracodawcą – za własność Skarbu

Państwa nie mogą być uznane zasoby pracy oraz prawa do wartości intelektualnych wytwarzanych przez pracowników na potrzeby pracodawcy).

Skarb Państwa jest nieraz określany jako abstrakcyjna osoba prawna. Aby zatem Skarb Państwa mógł realizować swoje prawa i wypełniać ciężące na nim obowiązki – jest „zmuszony” do dokonywania tego za „pośrednictwem” jednostek organizacyjnych działających w jego interesie (t. j. w utrzymaniu i kształtowaniu sytuacji prawnej i faktycznej Skarbu Państwa), w tym jednostek organizacyjnych mogących występować w roli pracodawcy.

W doktrynie jednostki te określa się jako jednostki organizacyjne reprezentujące Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych. Zgodnie z art. 1 Kodeksu cywilnego (a więc /powtórzmy/ aktu prawnego, w którym Skarb Państwa został wykreowany) – przedmiotem regulacji tego aktu są stosunki cywilnoprawne między osobami fizycznymi i osobami prawnymi. W tym miejscu nie może ująć uwadze, że realizowanie przez Skarb Państwa jego praw i wypełnianie jego obowiązków nie wymaga wyłącznie dokonywania czynności konwencjonalnych skutkujących powstawaniem stosunków cywilnoprawnych. Charakteryzowanie jednostek organizacyjnych, (dzięki aktywności których Skarb Państwa jako szczególna osoba prawna ma możliwość realizowania swoich praw i wypełniania swoich obowiązków) wyłącznie jako jednostek reprezentujących Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych jest zatem wystarczająco niewystarczające. Była już o tym szczegółowo mowa w niniejszym opracowaniu.

Dyskusja teoretyczno – prawna na temat wyżej wymienionych jednostek organizacyjnych (nawet wówczas, gdy ograniczyć ją tylko do sfery reprezentowania Skarbu Państwa w stosunkach cywilnoprawnych przez te jednostki organizacyjne) jak dotąd nie zakończyła się powszechnym consensusem (także w świetle linii orzecznictwa sądowego). W takich sytuacjach w świecie prawników chętnie „sięga” się do formułek łacińskich, mających być sygnałem wysyłanym do „nie – prawników”, że „wszystko jest jasne i oczywiste”. W odniesieniu do jednostek organizacyjnych reprezentujących Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych używa się w ramach tej „manieri” formuлки „*statio – fisci*” (*jednostki organizacyjne reprezentujące Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych są statio – fisci Skarbu Państwa*). W dosłownym tłumaczeniu na język polski formułka ta oznacza stację (*podłoże*) skarbu i jest najczęściej rozumiana w ten sposób, że jednostki organizacyjne reprezentujące Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych są instytucjonalną konkretyzacją Skarbu Państwa (są po prostu Skarbem Państwa w objawieniu organizacyjnym) Jednostki te są taką instytucjonalizacją (powtórzmy), gdy zachodzi potrzeba zawarcia przez Skarb Państwa stosunku cywilnoprawnego z inną osobą prawną lub z osobą fizyczną. Innymi słowy najczęściej najczęściej przyjmuje się, że przy zawieraniu przedmiotowych stosunków *statio fisci* działają jako emanacja Skarbu Państwa, a nie w reprezentowaniu Skarbu Państwa w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących przedstawicielstwa.

Przez dłuższy czas w ramach wyżej wymienionej dyskusji „funkcjonował” też pogląd, że jednostki organizacyjne działające w interesie Skarbu Państwa i dysponujące majątkiem Skarbu Państwa nie powinny być legitymowane nie tylko osobowością prawną, lecz nawet zdolnością prawną. Jak pokazuje przykład parków narodowych praktyka prawodawcza nie uznała tego poglądu za pogląd bezwzględnie obowiązujący. Parki narodowe są obecnie państwowymi osobami prawnymi mającymi zasoby majątkowe Skarbu Państwa, w tym zasoby leśne Skarbu Państwa, w użytkowaniu wieczystym.

Jak to umotywowano w dalszej części niniejszego opracowania – Lasy Państwowe nie powinny być osobą prawną w rozumieniu Kodeksu cywilnego, co nie oznacza, iż nie powinny być legitymowane zdolnością prawną.

Identyfikacja formalno – prawna Lasów Państwowych (dokonana w ramach niniejszego opracowania) została oparta na (niezwykle zdaniem autora wiarygodnie uzasadnionym) twierdzeniu, że Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” jako jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną jest legitymowana zdolnością prawną i właśnie w ramach własnej zdolności prawnej (jako tzw. „ułamna” osoba prawna, do której odnosi się m.in. art. 33¹ Kodeksu cywilnego) reprezentuje Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych (z odpowiednim zastosowaniem przy tym przepisów o przedstawicielstwie ustawowym), przy czym działalność gospodarczą jest prowadzona przez Lasy Państwowe jako działalność „własną” (to nie Skarb Państwa jest przedsiębiorcą państwowym, lecz są nim Lasy Państwowe).

W niniejszym opracowaniu zawarto aż nadto dowodów faktycznych i teoretyczno – prawnych uwiarygodniających powyższą identyfikację formy organizacyjno – prawnej, w tym statusu Lasów Państwowych (żeby w tym miejscu uzupełnić te dowody o okoliczność, że w utartej praktyce do Lasów Państwowych jako do beneficjenta środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi są odnoszone przepisy o pomocy publicznej; gdyby Lasy Państwowe stanowiły „emanację” Skarbu Państwa, do Lasów Państwowych przepisy te nie mogłyby mieć oczywiście zastosowania). Uznając bezzasadność ponownego przytaczania i omawiania w tym miejscu ww. dowodów – poniżej rozwinięto jedynie zasadność twierdzenia, że w stanach prawnych i faktycznych, polegających na prowadzeniu działalności gospodarczej w oparciu o majątek Skarbu Państwa, nieprawidłowe jest traktowanie jednostek organizacyjnych korzystających z tego majątku za instytucjonalną konkretyzację Skarbu Państwa (czyli po prostu za Skarb Państwa), albowiem sprzeciwia się temu istota prawna (teoria) działalności wytwórczej.

Zdaniem autora – nawet wówczas, gdy dany podmiot reprezentuje Skarb Państwa wyłącznie w ramach zawierania przez tę państwową osobę prawną stosunku cywilnoprawnego, trudno bezkrytycznie przyjmować, że podmiot ów działa poza swoją zdolnością prawną. Doprawdy za jakiś „dziwactwo” należy uznać twierdzenie (wypowiadane także przez osoby z tytułem profesora prawa), że przy zawieraniu stosunku cywilnoprawnego podmiot ten korzysta ze zdolności prawnej Skarbu Państwa (bierze tę zdolność w „zarząd”, „dzierżenie”?; przecież to jakiś nonsens prawny). Dokonywanie czynności prawnej w ramach zdolności prawnej osoby prawnej przez jednostkę organizacyjną pozbawioną zdolności prawnej jest możliwe tylko wówczas, gdy jednostka ta stanowi upoważnioną do czynności prawnej część składową tejże osoby prawnej. Ale przecież Skarb Państwa jako państwowa osoba prawna nie charakteryzuje się organizacją. Żadne jednostki organizacyjne (szerzej: żadne podmioty cechujące się organizacją) nie wchodzi w skład Skarbu Państwa.

O ile (wbrew istocie prawnej działalności wytwórczej) w ramach kształtowania doktryny można „umówić” się, że czynności prawne dokonywane (na przykład w sądowym postępowaniu procesowym) przez tzw. *statio fisci* Skarbu Państwa są czynnościami prawnymi Skarbu Państwa (że *statio fisci* dokonuje tych czynności nie za Skarb Państwa, lecz jako Skarb Państwa) - o tyle rozciągnięcie takiej „umowy doktrynalnej” na przypadki działalności gospodarczej prowadzonej z wykorzystaniem majątku Skarbu Państwa przez jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi w rozumieniu Kodeksu cywilnego nie sposób uznać za dopuszczalne.

14.2.

Teoria działalności wytwórczej

Czynność konwencjonalna a działalność wytwórcza

Pozostaje poza dyskusją, że nie można mówić o działalności wytwórczej bez czynów ludzkich, przy czym nie wszystkie czyny ludzkie są niezbędne do zaistnienia działalności wytwórczej.

Czyny ludzkie są faktycznymi zachowaniami psychofizycznymi jednostek ludzkich. Oznacza to, że czynami ludzkimi nie są na przykład odruchy (reakcje) instynktowne, a także wszelkie inne zachowania ludzkie, następujące bez woli jednostki ludzkiej (przede wszystkim czyny niezintegrowane z procesami mentalnymi lub nimi niepoprzedzone).

Faktyczne zachowania psychofizyczne jednostek ludzkich:

- 1) stanowią efekt (następstwo) wyodrębnionego w czasie fragmentu procesów fizjologicznych, w tym procesów mentalnych, obejmujących w obrębie jednostki ludzkiej wymianę z otoczeniem, przepływy oraz przekształcenia materii, energii i informacji,
- 2) mają swój wyraz zewnętrzny, w szczególności w postaci gestu, wypowiedzi czy ruchu, np. ruchu ręki jako organu ciała ludzkiego,
- 3) cechują się funkcją, czyli określonym skutkiem.

Dopóki funkcją czynu ludzkiego jest wyłącznie skutek, związany z naturą danego faktycznego zachowania psychofizycznego jednostki ludzkiej, dopóty taki czyn nie ma żadnego innego znaczenia aniżeli znaczenie naturalne (aniżeli znaczenie, wynikające z faktycznego przebiegu danego zachowania).

Naturalnym odruchem ludzkim jest zachowanie psychofizyczne, polegające na „drapaniu” swędzącej części ciała. Jeżeli czyn ten zostaje objęty normą prawną lub zwyczajową (obyczajową, moralną lub etyczną) – to wraz z tym przestaje mieć znaczenie czysto odruchowe (fizjologiczne), a uzyskuje też inne znaczenie (na przykład czynu, który „nie uchodzi” w niektórych kręgach osób /na przykład drapanie się po głowie podczas spotkania dyplomatycznego jako niezgodne ze zwyczajowym protokołem dyplomatycznym/).

Należy zatem dojść do oczywistego wniosku, że czyny psychofizyczne, niemające lub niemające mieć specyficznego znaczenia nadanego normami, nie mogą być przedmiotem jakichkolwiek norm, albowiem to owe normy nadają im właśnie specyficzne znaczenie.

Jeżeli funkcja (skutek) danego czynu ludzkiego wykracza poza ramy skutku naturalnego, a to w związku z przypisaniem temu czynowi skutków specyficznych w procesie stanowienia norm prawnych, czy w procesie kształtowania się wyżej wymienionych norm zwyczajowych – wówczas czyn ludzki należy identyfikować jako czynność konwencjonalną.

Czynnością konwencjonalną są czyny ludzkie, którym poprzez normy prawne lub zwyczajowe jest im nadawane specyficzne znaczenie – inne niż znaczenie, wynikające z natury danego czynu ludzkiego.

Czynności konwencjonalne mają zatem znaczenie, wynikające z konwencji – przyjętej i akceptowanej w istocie na zasadzie dobrowolności (normy zwyczajowe) lub „narzuconej” (normy prawne).

Choć czyn ludzki jest zawsze dokonywany przez jednostkę ludzką, to czynności konwencjonalne są dokonywane nie tylko przez jednostki ludzkie, w tym nie tylko przez osoby fizyczne jako podmioty praw i obowiązków w rozumieniu Kodeksu Cywilnego, lecz również (a w istocie najczęściej) są wykonywane przez podmioty praw i obowiązków, będące jednostkami organizacyjnymi, na rzecz których osoba fizyczna zbywa swoje zasoby pracy oraz prawa do wytworów intelektualnych, wytworzonych przez jednostkę ludzką w ramach stosunku pracy.

Oznacza to, że podmiot niemający możliwości nabywania i zużywania zasobów pracy oraz praw do wytworów intelektualnych osób fizycznych, nie może dokonywać czynności konwencjonalnych. Skarb Państwa nie może być pracodawcą, a tym samym nie może nabywać zasobów pracy i praw do wytworów intelektualnych osób fizycznych, będących pracownikami.

Należy zauważyć, że wprowadzenie specyficznego znaczenia czynów ludzkich jest zawsze (musi być) związane z określoną normą prawną lub normą zwyczajową, to nierzadko dla konkretyzacji tego znaczenia, czy wręcz dla powstania tego znaczenia musi zostać wykonana dodatkowo dyspozycja określonej normy prawnej.

Konkretyzacja specyficznego znaczenia danego czynu ludzkiego, będącego czynnością konwencjonalną, następuje na przykład w procesie stanowienia aktów stosowania prawa (indywidualno – konkretnych lub ogólnych).

Z kolei nie ulega wątpliwości, że niektóre czyny ludzkie mogą mieć w sposób prawnie skuteczny specyficzne znaczenie, jeżeli zostaną poprzedzone wykonaniem normy prawnej upoważniającej do upoważniania.

Dopiero po wykonaniu normy prawnej upoważniającej do upoważniania podmiot umocowany uzyskuje uprawnienie do wykonywania określonych czynności konwencjonalnych, co sprawia, że konkretne czyny jednostki ludzkiej, wykonywane przez umocowanego, nabierają specyficznego znaczenia (stają się właśnie czynnościami konwencjonalnymi wykonywanymi na podstawie umocowania).

14.3.

Teoria działalności wytwórczej

Dalsze przybliżenie zjawiska czynności konwencjonalnej

Choć czyny ludzkie są zjawiskami fizycznymi (są „postrzegane” przez ludzi za pośrednictwem organów zmysłów ludzkich), to czynnościami konwencjonalnymi mogą być zarówno zjawiska fizyczne, jak i abstrakcyjne.

Czynnościami konwencjonalnymi są na przykład zjawiska abstrakcyjne, jeżeli są dokonywane przez osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, jednak legitymizowane zdolnością prawną.

Jak wiadomo, głównym obowiązkiem Sejmu jest stanowienie prawa. Sejm, stanowiąc prawo, nie wykonuje czynności w fizycznym znaczeniu tego słowa, gdyż Sejm jako taki jest zjawiskiem abstrakcyjnym. Czynności konwencjonalne stanowienia prawa przez Sejm są czynnościami abstrakcyjnymi, będącymi pochodną całego zbioru czynów jednostek ludzkich (żeby ograniczyć się tutaj do często przywoływanego w polskiej literaturze prawniczej przykładu podniesienia ręki przez jednostkę ludzką, wypełniającą poprzez swoje czyny funkcje posła, który to gest stanowi niewątpliwie czynność konwencjonalną w ramach głosowania jako części składowej procesu stanowienia prawa).

W wielu przypadkach również osoby fizyczne jako podmioty praw i obowiązków w rozumieniu Kodeksu Cywilnego dokonują czynności konwencjonalnych, które nie są czynnościami fizycznymi, lecz mają charakter abstrakcyjny.

Na przykład jednostka ludzka, dokonująca czynu utrwalenia podpisu własnoręcznego w obrębie osnowy dokumentu, inkorporującego projekt stosunku cywilnoprawnego, dokonuje - jako osoba fizyczna w rozumieniu Kodeksu Cywilnego – abstrakcyjnej czynności konwencjonalnej. Jednostka ludzka może oczywiście na przykład na luźnych kartkach, wyrwanych z zeszytu w kratkę lub w linię, dokonywać wielokrotnie odwzorowania swojego podpisu – dla zabicia czasu, w celu zaspokojenia swoich upodobań lub w ramach samodoskonalenia w zakresie kreślenia własnoręcznego podpisu. Takie czyny ludzkie nie mają specyficznego znaczenia, albowiem takiego znaczenia nie nadaje im żadna norma (no może poza normami zwyczajowymi, kreującymi imperatyw ochrony lasów poprzez powstrzymywanie się od nadmiernego zużywania papieru). Dokonanie natomiast czynu odwzorowania własnoręcznego podpisu w obrębie osnowy dokumentu, inkorporującego projekt stosunku cywilnoprawnego, oznacza wykonanie przez osobę fizyczną, tj. przez podmiot praw i obowiązków w rozumieniu Kodeksu Cywilnego, abstrakcyjnej czynności konwencjonalnej składającej się na zawarcie umowy cywilnoprawnej.

Jednostka ludzka może w nieskończoność uchylać przed lustrem nowo zakupiony kapelusz. Czyn taki nie jest czynnością konwencjonalną, albowiem żadne normy nie nadają temu czynowi specyficznego znaczenia (chyba że zakłócają na przykład mir domowy albo są oznaką depresji maniakałnej). Jeżeli

jednak jednostka ludzka dokona tego czynu na widok nadchodzącej innej jednostki ludzkiej, czyn ten (będący czynem wykonanym przez jednostkę ludzką) jest również jednocześnie (jest równocześnie) wykonaniem czynności konwencjonalnej, bowiem zgodnie z konwencją, wynikającą z utrwalonej w większej części świata normy obyczajowej, gest ten, jako zaistniały w opisanym kontekście, oznacza „oddanie drugiej osobie należnej jej uprzejmości i poważania” (chyba że witana osoba jest śmiertelnym wrogiem witającego – wówczas gest uchylecia kapelusza może być odebrany przez witanego jako naigrywanie się z niego przez witającego).

Pracownik, przypisany w danej jednostce organizacyjnej do stanowiska robotniczego, może w obrębie własnej nieruchomości w dostatecznie dużej odległości od „uszu i oczu” innych jednostek ludzkich w nieskończoność uderzać kamieniem o kamień. Taki czyn ludzki (choć bardziej mechaniczny niż wymagający specjalnego zaangażowania mentalnego) nie ma specyficznego znaczenia poza znaczeniem wynikającym z samej istoty tego czynu, chyba że uderzanie kamieniem o kamień w jakiejś społeczności coś znaczy, np. coś sygnalizuje zgodnie w obowiązującą konwencją, wynikającą ze zwyczajów, tj. wynikającą z norm obyczajowych, norm moralnych czy norm etycznych (w takim przypadku uderzanie kamieniem o kamień jest czynem ludzkim, będącym równocześnie fizyczną czynnością konwencjonalną).

Pracownik, przypisany w danej jednostce organizacyjnej do stanowiska robotniczego, związanego z wykaszaniem chwastów na powierzchniach upraw leśnych (tj. pracownik, wypełniający swoimi czynami, funkcje ww. stanowiska pracy) może w obrębie własnej nieruchomości wykaszać trawę z użyciem własnej kosiarki. Wbrew pozorom czyn, potrzebny (niezbędny) do wykoszenia trawy w obrębie własnej posesji, nie jest tylko czynem ludzkim jako takim. Nie jest też tylko czynem ludzkim, będącym równocześnie czynnością konwencjonalną, wynikającą z konwencji obyczajowej, nakazującej utrzymywanie trawników w obrębie własnej posesji w należyтым stanie estetycznym (najczęściej ku zazdrości sąsiadów). W świetle bowiem obowiązujących norm prawnych, mających swoje źródło w prawie unijnym, wykonywanie takiego czynu oznacza przede wszystkim dokonywanie czynności konwencjonalnej, mającej znaczenie nadane normami prawnymi (dopuszczalne jest koszenie trawnika przy własnym domu w określonych dniach oraz o określonych porach i to z wykorzystaniem sprzętu o określonej głośności).

Czyn, związany z koszeniem trawy w obrębie własnej posesji, jako czyn ludzki o znaczeniu nadanym normami prawnymi, nie jest wprawdzie czynnością prawną (gdyż trudno przywiązać do tej czynności dążność do zaistnienia jakiś skutków prawnych – o czym dalej), lecz jest to czyn, będący równocześnie fizyczną (nie abstrakcyjną) faktyczną czynnością konwencjonalną o technicznym charakterze – dokonywaną przez osobę fizyczną, będącą podmiotem praw i obowiązków w rozumieniu Kodeksu Cywilnego.

Jeżeli jednostka ludzka, będąca osobą fizyczną – pracownikiem pracodawcy, wykonuje czyny ludzkie, potrzebne (niezbędne) do wykoszenia chwastów na uprawach leśnych, to z punktu widzenia jednostki organizacyjnej, będącej pracodawcą danego pracownika, dokonywana jest przez nią (a dokładnie przez określone stanowisko pracy, wyodrębnione w strukturze organizacyjnej podmiotu, będącego pracodawcą danego pracownika) czynność konwencjonalną o charakterze technicznym (jednostka organizacyjna dokonuje technicznej czynności faktycznej, niezbędnej do wykoszenia chwastów na uprawach leśnych). Czynność ta jest niezbędna do tego, aby chwasty na uprawie leśnej zostały skoszone. Dla prawnego bytu tej czynności konwencjonalnej konieczny jest czyn pracownika jako jednostki ludzkiej, potrzebny (niezbędny) do tego, aby chwasty zostały skoszone. Omawiana czynność konwencjonalna jest oczywiście czynnością abstrakcyjną. Jednostka organizacyjna nie dokonuje przecież danej czynności fizycznie, choćby z tego względu, iż jednostka ta jako taka stanowi zjawisko niematerialne.

Aby omawiana czynność konwencjonalna jednostki organizacyjnej była w pełni skuteczna pod względem prawnym, powinny jej towarzyszyć (poprzedzać, współistnieć lub następować) inne czynności konwencjonalne, w tym czynności prawne, dokonywane zarówno przez jednostkę organizacyjną, w skład której wchodzi uprawa leśna, jak i przez wyżej wymienioną osobę fizyczną, będącą aktualnie pracownikiem tej jednostki organizacyjnej, ale także przez innych aktualnych pracowników tejże jednostki.

W prawoznawstwie czynność prawna jest określana jako czynność konwencjonalna o istotnym znaczeniu prawnym.

W umownej hierarchii czynności konwencjonalnych wyżej uplasowane są niewątpliwie tzw. doniosłe czynności konwencjonalne. Są to czynności konwencjonalne: stanowienia prawa, stanowienia aktów stosowania prawa oraz stosowania środków przymusu bezpośredniego.

Kodeks Cywilny nie zawiera wprost definicji czynności prawnej. W prawoznawstwie przyjmuje się, że czynnością prawną jest czynność konwencjonalna istotna prawnie, której identyfikatorami są oświadczenie woli podmiotu wykonującego czynność prawną oraz dążność podmiotu do zaistnienia określonych skutków prawnych (w następstwie tejże czynności).

Ograniczając się w tym miejscu do ułomnych osób prawnych - zgodnie z art. 60 Kodeksu Cywilnego (w powiązaniu z art. 33 ¹Kodeksu Cywilnego, jak również w powiązaniu z art. 38 Kodeksu Cywilnego, a także innymi normami powiązanymi) oświadczeniem woli ułomnej osoby prawnej jest każde zachowanie uprawnionego organu, przez który dana ułomna osoba działa, ujawniające w sposób dostateczny (także w postaci elektronicznej) w trakcie (w ramach) wykonywania czynności prawnej wolę tejże osoby.

W praktyce:

- 1) odróżnianie czynności prawnej od faktycznej czynności administracyjnej wywołującej skutki prawne,
- 2) odróżnianie faktycznej czynności administracyjnej wywołującej skutki prawne od faktycznej czynności administracyjnej nie mających skutków prawnych,
- 3) odróżnianie czynności, o których mowa powyżej, od faktycznych czynności o charakterze technicznym

- nie zawsze jest proste i oczywiste .

Powracając do warunków, jakie muszą być spełnione, aby w danej jednostce organizacyjnej dochodziło do faktycznych czynności technicznych, potrzebnych do wykoszenia chwastów na uprawach leśnej, a przy tym skutecznych nie tylko pod względem „czysto” technicznym, lecz również pod względem prawnym – niezbędne jest wystąpienie następujących zdarzeń i procesów:

- 1) **dokonanie przez osobę fizyczną**, zanim zostanie ona przypisana do stanowiska pracy, związanego z wykaszaniem chwastów na uprawach leśnych, oraz **przez inne określone osoby fizyczne**, będące podmiotami praw i obowiązków w rozumieniu Kodeksu Cywilnego, abstrakcyjnych czynności konwencjonalnych - będących czynnościami prawnymi, związanymi z czynami ludzkimi tych osób, prowadzącymi do utrwalenia we właściwych miejscach osnowy dokumentów, inkorporujących projekty stosunków pracy, ich własnoręcznych (tych jednostek ludzkich) podpisów; **wykonanie tych czynów oznacza dokonanie przez ww. osoby fizyczne istotnych prawnie czynności konwencjonalnych (czynności prawnych):**
 - a) będących formą oświadczeń ich woli uzyskania statusu pracownika (osoby fizyczne wyrażają wolę uzyskania statusu pracowników),
 - b) będących nośnikiem określonych skutków prawnych (wskutek tych czynności spełnione zostają istotne warunki, niezbędne do zawarcia stosunku pracy),
- 2) **dokonanie przez jednostką organizacyjną**, będącą osobą prawną lub ułomną osobą prawną, abstrakcyjnych czynności konwencjonalnych, będących czynnościami prawnymi, związanymi z czynami jednostki ludzkiej (wypełniającej przez swoje czyny funkcje organu, przez który dana osoba prawna lub ułomna osoba prawna działa), prowadzącymi do utrwalenia we właściwych miejscach osnowy dokumentów, inkorporujących projekt stosunku pracy, własnoręcznych jej (tej jednostki ludzkiej) podpisów; **wykonanie tych czynów oznacza dokonanie przez osobę prawną lub ułomną osobę prawną czynności prawnej:**
 - a) będącej formą oświadczeń woli tej osoby uzyskania statusu pracodawcy,
 - b) będącej nośnikiem określonego skutku prawnego (spełnienie przez osobę prawną lub ułomną osobę prawną istotnych warunków, potrzebnych do zawarcia stosunków pracy),
- 3) **zaistnienie stosunków pracy**, zawartych w formie umowy o pracę, między ww. osobą prawną (lub ułomną osobą prawną) a ww. osobami fizycznymi - co każdorazowo następuje z chwilą, gdy

w obrębie osnowy dokumentu, inkorporującego projekt stosunku pracy, zostanie zakończony proces składania podpisów, o których mowa w pkt. 1) i pkt. 2), **przy czym:**

- a) w tejże samej chwili ww. osoba prawna lub ułomna osoba prawna staje się dla poszczególnych osób fizycznych ich pracodawcą, zaś poszczególne osoby fizyczne stają się dla danej osoby prawnej (lub ułomnej osoby prawnej) pracownikami,
- b) zaistnienie omawianego stosunku prawnego nie byłoby możliwe, gdyby „porządek prawny” danego państwa (na przykład porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej) nie obejmował określonych norm prawnych pozwalających, a konkretnie norm prawnych upoważniających ww. osoby fizyczne oraz ww. osobę prawną (lub ułomną osobę prawną) do czynności prawnych, wiążących się z określonymi czynami jednostek ludzkich, a wynikowo skutkujących zawieraniem stosunku pracy,

4) **zaistnienie:**

a) po stronie pracodawcy:

- uprawnień władczych
oraz
- obowiązków względem pracowników, przede wszystkim obowiązków w zakresie świadczeń pracowniczych, z obowiązkiem wynagrodzenia za pracę w pierwszym rzędzie,

b) po stronie pracowników:

- obowiązków względem pracodawcy w zakresie zbywania na rzecz pracodawcy zasobów pracy i praw do wytworów intelektualnych (wytwarzanych w ramach stosunku pracy),
a równocześnie
- uprawnień, związanych z należnymi pracownikom świadczeniami pracowniczymi, z należnym pracownikom wynagrodzeniem za pracę w pierwszej kolejności,

przy czym zaistnienie ww. uprawnień oraz obowiązków nie byłoby możliwe, gdyby „porządek prawny” danego państwa (na przykład Rzeczypospolitej Polskiej) nie obejmował określonych norm prawnych, a mianowicie: (1) określonych norm prawnych pozwalających, a konkretnie norm prawnych upoważniających ww. osoby fizyczne do czynności prawnych, związanych z określonymi czynami tych osób jako jednostek ludzkich (potrzebnych do zaistnienia stosunków pracy), a równocześnie (po zaistnieniu stosunków pracy) nakładających obowiązek na pracodawcę określonych świadczeń pracowniczych, jak również (2) określonych norm prawnych pozwalających, a konkretnie norm prawnych nadających pracodawcy uprawnienia władcze względem pracowników (*hipoteza: jeżeli pracodawca zawrze stosunek pracy z pracownikiem → dyspozycja: może obejmować pracownika aktami sprawstwa kierowniczego, polecającymi wykonywanie przez niego jako jednostkę ludzką określonych czynów, będących, z punktu widzenia danej jednostki organizacyjnej, czynnościami konwencjonalnymi*) – o czym dalej bardziej szczegółowo,

- 5) **obejmowanie pracownika**, przypisanego do stanowiska pracy, związanego z wykaszaniem chwastów na uprawach leśnych, **aktami sprawstwa kierowniczego o inicjującym oraz korygującym charakterze**, polecającymi mu wykonywanie jako jednostce ludzkiej określonych czynów, mających być z punktu widzenia pracodawcy faktycznymi czynnościami konwencjonalnymi o charakterze technicznym, potrzebnymi (niezbędnymi) do wykoszenia chwastów na uprawach leśnych (przy czym stanowienie aktów sprawstwa kierowniczego jest wykonywaniem przez pracodawcę jednostronnych czynności prawnych o władczym charakterze),
- 6) **wykonywanie przez pracownika jako jednostkę ludzką czynów**, będących z punktu widzenia jednostki organizacyjnej (z punktu widzenia pracodawcy) faktycznymi czynnościami konwencjonalnymi o technicznym charakterze, potrzebnymi (niezbędnymi) do wykoszenia chwastów na uprawie leśnej, przy czym zasady oraz reguły, zgodnie z którymi czyni te - jako czynności konwencjonalne jednostki organizacyjnej - powinny być wykonywane, mogą być przedmiotem norm prawnych nakazujących lub zakazujących, tj. norm prawnych generujących w sposób szczegółowy obowiązki jednostki organizacyjnej jako podmiotu realizującego techniczną czynność konwencjonalną, potrzebną do wykoszenia chwastów na uprawach leśnych, a w innym ujęciu: norm prawnych, poprzez które pracodawca w sposób szczegółowy określa („charakteryzuje”) czyni ludzkie jako - pod względem znaczenia prawnego - wyczerpujące

znamiona technicznej czynności konwencjonalnej dokonywanej przez jednostkę organizacyjną (*hipoteza: jeżeli dana osoba fizyczna jest pracownikiem danej jednostki organizacyjnej i otrzymała polecenie wykonania określonych czynów, które mają stanowić techniczną czynność konwencjonalną tej jednostki organizacyjnej, potrzebną do wykaszania chwastów na uprawie leśnej* → *dyspozycja: pracownik w wykonaniu ogólnego obowiązku zbywania zasobów pracy na rzecz pracodawcy jest w szczególności obowiązany wykonywać te czyny zgodnie z określonymi trybami oraz procedurami*) – o czym bardziej szczegółowo dalej,

- 7) **obejmowanie innych pracowników**, przypisanych w danej jednostce organizacyjnej do stanowisk pracy, właściwych do spraw kontrolingu, nadzoru (i innych właściwych stanowisk pracy), aktami sprawstwa kierowniczego o inicjującym oraz korygującym charakterze, polecającymi im wykonywanie jako jednostkom ludzkim określonych czynów, będących z punktu widzenia pracodawcy czynnościami prawnymi lub faktycznymi czynnościami administracyjnymi, potrzebnymi w szczególności do:
 - a) zapewnienia prawidłowego przebiegu faktycznej czynności technicznej, potrzebnej do wykoszenia chwastów na uprawie leśnej, oraz do
 - b) dokonania końcowych oględzin „robót”, a także do
 - c) spisania protokołu odbioru robót
- 8) **wykonywanie przez pracowników**, przypisanych w danej jednostce organizacyjnej do stanowisk pracy, właściwych do spraw kontrolingu, nadzoru (i innych właściwych stanowisk pracy), czynów, będących z punktu widzenia jednostki organizacyjnej (z punktu widzenia pracodawcy):
 - a) faktycznymi czynnościami administracyjnymi, nie wywołującymi skutków prawnych (chodzi o czynności administracyjne potrzebne na przykład do sporządzania raportów kontrolingowych, wskazujących na odchylenie przebiegu procesu wykaszania chwastów od wzorca tych czynności),
 - b) istotnymi prawnie czynnościami konwencjonalnymi (na przykład jednostronnymi czynnościami prawnymi o władczym charakterze, niezbędnymi do niedopuszczenia poprzez nadzór do nieprawidłowego przebiegu faktycznej czynności technicznej w zakresie wykaszania chwastów na uprawie leśnej),
 - c) faktycznymi czynnościami administracyjnymi, nie wywołującymi skutków prawnych (chodzi na przykład o czynności administracyjne, potrzebne do sporządzenia protokołu oględzin faktycznych skutków wykonanych prac),
 - d) czynnościami prawnymi inkorporującymi wstępną wolę pracodawcy dokonania odbioru prac (chodzi o czynności prawne w zakresie sporządzania projektu protokołu odbioru prac na podstawie projektu oględzin tych prac, wieńczone jednostronnym podpisaniem tego protokołu),
 - e) faktycznymi czynnościami administracyjnymi, wywołującymi skutek prawny (polegającymi na wręczeniu projektu protokołu odbioru prac pracownikowi, wypełniającymi swymi czynami funkcje stanowiska pracy, związanego z wykaszaniem chwastów na uprawach leśnych, w celu zapoznania się oraz ewentualnego zaakceptowania),

przy czym: (1) czynności, o których mowa powyżej w lit. a) do c) nie byłyby możliwe, gdyby „porządek prawny” danego państwa (na przykład Rzeczypospolitej Polskiej) nie obejmował określonych **norm prawnych pozwalających**, a konkretnie norm prawnych upoważniających pracodawcę do jednostronnych czynności prawnych o władczym charakterze, skutkujących ustalaniem w drodze stanowienia aktów sprawstwa kierowniczego podziału obowiązków i cedowania (przelewania) uprawnień na poszczególne stanowiska pracy, wyodrębnione w ramach danej jednostki organizacyjnej (*hipoteza: jeżeli dana osoba fizyczna zawarła stosunek pracy z pracodawcą* → *dyspozycja: pracodawca jest uprawniony do stanowienia aktów sprawstwa kierowniczego, niezbędnych do dokonania w obrębie danej jednostki organizacyjnej podziału obowiązków oraz uprawnień według stanowisk pracy (chyba że podział ten wynika z norm prawnych lub w określonym zakresie nie jest prawnie dozwolony), zaś pracownicy są obowiązani do respektowania tego podziału, nabywając równocześnie uprawnienie do wykonywania określonych czynów, będących z punktu widzenia pracodawcy określonymi czynnościami*

konwencjonalnymi), (2) zasady oraz reguły, zgodnie z którymi czyny te - jako czynności konwencjonalne jednostki organizacyjnej - powinny być wykonywane, mogą być przedmiotem norm prawnych nakazujących lub zakazujących, tj. norm prawnych generujących w sposób szczegółowy obowiązki jednostki organizacyjnej jako podmiotu realizującego wyżej wymienione czynności konwencjonalne,

- 9) **wykonywanie przez pracownika**, przypisanego do stanowiska pracy, związanego z wykaszaniem chwastów na uprawach leśnych, czynów, będących z punktu widzenia tego pracownika jako podmiotu praw i obowiązków odrębnego od pracodawcy (jako podmiotu, wchodzącego w skład określonego gospodarstwa domowego) :
 - a) czynnościami administracyjnymi, nie wywołującymi skutków prawnych (dokonywanie analizy projektu protokołu odbioru robót w reprezentowaniu interesów własnych pracownika jako osoby fizycznej),
a następnie
 - b) czynnościami prawnymi, wyrażającymi wolę zaakceptowania lub zaakceptowania z zastrzeżeniami (albo niezaakceptowania) projektu protokołu odbioru robót, przy czym: (1) wykonywanie tych czynów, będących określonymi czynnościami konwencjonalnymi, nie byłoby możliwe, gdyby „porządek prawny” danego państwa (na przykład Rzeczypospolitej Polskiej) nie obejmował określonych norm prawnych, a mianowicie: (a) norm prawnych nakazujących osobie fizycznej, będącą podmiotem praw i obowiązków odrębnym od pracodawcy, dokonywania czynów, będących czynnościami konwencjonalnymi w zakresie analizy projektu protokołu odbioru prac, (b) norm prawnych upoważniających, nadających pracownikowi jako osobie fizycznej, będącej podmiotem odrębnym od pracodawcy, uprawnienie do wykonywania czynów, będących czynnościami prawnymi w zakresie przyjmowania, przyjmowania z zastrzeżeniami lub odrzucania projektu protokołu odbioru robót, (c) norm prawnych nakazujących lub zakazujących, „charakteryzujących” w sposób szczegółowy wykonywanie czynów, o których mowa w lit. (a) i lit. (b); (2) dokument projektu protokołu odbioru robót, po „dwustronnym” opatrzeniu podpisami (tj. podpisem, znaczącym wykonanie czynności prawnej przez pracodawcę, inkorporującej wstępne oświadczenie woli przyjęcia robót, oraz podpisem osoby fizycznej jako podmiotu praw i obowiązków odrębnego od pracodawcy, znaczącym aprobatę lub aprobatę z zastrzeżeniami albo dezaprobatę dla treści projektu protokołu odbioru robót) inkorporuje w istocie stosunek prawny, zawarty pomiędzy pracodawcą a pracownikiem (stosunek wstępnego uzgodnienia lub braku wstępnego uzgodnienia co do zakresu oraz warunków przyjęcia wykonanych prac), (3) wyżej wymieniony dokument, podpisany dwustronnie oraz zawierający adnotację zatwierdzającą pracodawcy, przeistacza się w istocie w dokument inkorporujący akt sprawstwa kierowniczego (inkorporujący jednostronne oświadczenie woli pracodawcy), (4) pracownikowi jako odrębnemu podmiotowi praw i obowiązków przysługuje droga odwoławcza od tego jednostronnego oświadczenia, wynikająca z norm kodeksu pracy).

W przejściowym podsumowaniu rozważań i analiz na temat czynności konwencjonalnej jednostki organizacyjnej jako pracodawcy, będącej faktyczną czynnością techniczną, potrzebną do wykaszania chwastów na uprawach, należy zauważyć, że czynność ta:

- 1) wymaga poprzedzenia:
 - a) czynami osób fizycznych, będących czynnościami prawnymi wykonywanymi przez te osoby w ramach zawierania stosunku pracy, oraz czynnościami prawnymi jednostki organizacyjnej - skutkującymi stosunków pracy,
 - b) czynnościami prawnymi, związanymi z aktami sprawstwa kierowniczego, skutkującymi podziałem obowiązków oraz uprawnień w obrębie danej jednostki organizacyjnej, przy czym czynności, o których mowa w lit. a) i b), kształtują z jednej strony goodwill jednostki organizacyjnej, a drugiej strony goodwill gospodarstwa domowego, w skład którego wchodzi jednostki ludzkie, wykonujące czynności prawne jako ww. osoby fizyczne – podmioty praw i obowiązków,
- 2) wymaga poprzedzenia czynnościami prawnymi pracodawcy, związanymi z aktami sprawstwa kierowniczego bieżącego organizowania pracodawcy jako podmiotu praw i obowiązków (wydawanie poleceń wykonania określonych czynów przez pracowników, będących

czynnościami konwencjonalnymi pracodawcy, w tym techniczna czynnością wykaszania chwastów na uprawie leśnej),

- 3) wymaga współistnienia szeregu czynności konwencjonalnych, potrzebnych do kontrolingu oraz nadzorowania procesu wykaszania chwastów na uprawach leśnych,
- 4) wymaga czynności konwencjonalnych jednostki organizacyjnej, potrzebnych do przyjęcia protokołu odbioru prac.

Proces wykaszania chwastów na uprawach leśnych pracodawcy wiąże się zatem nie tylko z czynnością konwencjonalną o technicznym charakterze, lecz również z szeregiem czynności konwencjonalnych, potrzebnych do:

- 1) bieżącego organizowania pracodawcy jako podmiotu,
- 2) kontrolingu i nadzoru,
- 3) odbioru wykonanych prac.

Czynności konwencjonalne, o których mowa powyżej, są czynnościami, związanymi z wpływaniem na przebieg czynności technicznych wykaszania chwastów na uprawach leśnych oraz związanymi z uznawaniem nabytych przez pracodawców zasobów pracy oraz praw do wytworów intelektualnych za zasługujące na wynagrodzenie.

Zgodnie z teorią prowadzenia działalności wytwórczej, zawartą w przepisach dotyczących Polskiej Klasyfikacji Działalności, jak również w aktach prawnych Unii Europejskiej, dotyczących działalności, prowadzonej przez tzw. jednostki statystyczne – wyżej wymienione czynności, związane z: (1) bieżącym organizowaniem podmiotu, (2) kontrolingiem i nadzorem oraz (3) odbiorem wykonanych prac, są czynnościami, dokonywanymi w ramach działalności pomocniczej: tutaj w ramach działalności pomocniczej na rzecz działalności bezpośredniej – produkcyjnej, obejmującej techniczne czynności konwencjonalne, potrzebne (niezbędne) do wykoszenia chwastów na uprawach leśnych.

Jeżeli dany podmiot nie prowadzi działalność bezpośrednio – produkcyjną z udziałem zasobów pracy i praw do wytworów intelektualnych, zbywanych przez pracowników (chodzi o przypadki prowadzenia działalności bezpośrednio – produkcyjnej z wyłącznym wykorzystaniem usług obcych), wówczas czynnościami konwencjonalnymi, dokonywanymi przez ten podmiot, potrzebnymi na przykład do wykoszenia chwastów na uprawach leśnych, są tylko czynności w ramach działalności pomocniczej..

Należy przy tym podnieść, że zarówno na etapie poprzedzającym wydanie polecenia wykonywania czynów ludzkich, mających być z punktu widzenia pracodawcy na przykład czynnościami technicznymi, potrzebnymi (niezbędnymi) do wykoszenia chwastów na uprawach leśnych, jak i na etapie odbiórki prac **występują czyny ludzkie, będące czynnościami osób fizycznych jako podmiotów praw i obowiązków odrębnych w stosunku do pracodawcy** (czynności prawne, potrzebne do zawarcie stosunku pracy; czynności administracyjne oraz czynności prawne, potrzebne do sporządzenia protokołu odbioru prac).

Czynności te są wykonywane przede wszystkim na rzecz gospodarstw domowych, w skład których wchodzi ww. osoby fizyczne (są to czynności, wykonywane dla dobra „własnych” gospodarstw domowych, czynności wykonywane w interesie tychże gospodarstw) – ale służą również pracodawcy (bez tych czynności pracodawca nie mógłby kształtować swojego goodwill’u w zakresie zapewniania podaży zasobów pracy oraz praw do wytworów intelektualnych , jak również nie mógłby nadawać czynnościom technicznym, potrzebnym na przykład do wykaszania chwastów na uprawach leśnych, waloru skuteczności prawnej w wykonaniu procesu odbiórki prac).

Z drugiej strony czynności konwencjonalne pracodawcy na przykład w zakresie zawierania stosunków pracy oraz dokonywania odbiórki prac (choć są to przede wszystkim czynności konwencjonalne jednostki organizacyjnej w zakresie kształtowania własnego goodwill, u czy zapewniania skuteczności prawnej własnych czynnościom technicznym) służą również osobom fizycznym (jako podmiotom, wchodzącym w skład konkretnych gospodarstw domowych). Bez tych czynności w gospodarstwach domowych nie mogłyby być mianowicie kształtowane warunki do zbywania zasobów pracy czy praw do wytworów intelektualnych (czynności prawne jednostki

organizacyjnej w procesie nawiązywania stosunków pracy) ani nie mogłyby być tworzone podstawy formalne należności za zbycie tychże zasobów i praw (czynności konwencjonalne pracodawcy w procesie odbiórki prac).

W tym miejscu należy podkreślić, że praktyczne wszystkie czyny osób fizycznych jako pracowników, mające znaczenie dla pracodawcy jako czynności konwencjonalne -, z „punktu widzenia interesu gospodarstwa domowego” są czynnościami konwencjonalnymi osób fizycznych jako członków tych gospodarstw. Są to w szczególności czynności konwencjonalne w zakresie zbywania zasobów pracy oraz praw do wytworów intelektualnych osób fizycznych jako podmiotów praw i obowiązków odrębnych od pracodawcy (jako podmiotów, wchodzących w skład gospodarstw domowych).

To, co dla pracodawcy jest wykonywaniem określonych czynności konwencjonalnych, potrzebnych (koniecznych) na przykład do wykaszania chwastów na uprawach leśnych, z punktu widzenia „interesu gospodarstwa domowego” stanowi zbiór czynności konwencjonalne, potrzebnych do:

- 1) kształtowania goodwill’ u gospodarstwa domowego (umowy o pracę zawarte przez członków gospodarstwa domowego),
- 2) procesu zbywania zasobów pracy i praw do wytworów intelektualnych na rzecz pracodawcy (np. czynności konwencjonalne, związane z czynami ludzkimi na uprawach leśnych pracodawcy) czy
- 3) do pozyskiwania środków finansowych w realizacji należnego z wynagrodzenia za pracę (protokoły odbioru prac).

Oczywiście w ramach gospodarstwa domowego występuje cały szereg czynów, w tym czynności konwencjonalnych, które nie mają związku (a przynajmniej związku bezpośredniego) ze stosunkami pracy, wiążącymi pracowników i pracodawcę (żeby dla przykładu przywołać ponownie koszenie trawy w obrębie własnych posesji) – o czym dalej.

Czynność konwencjonalna, związana z aktem sprawstwa kierowniczego zatwierdzenia protokołu odbioru robót, zobowiązuje określonych pracowników pracodawcy do wykonania czynów, które z punktu widzenia pracodawcy jako jednostki organizacyjnej stanowią zbiór czynności konwencjonalnych o administracyjnym charakterze. Skutkiem tych czynności jest przekazanie pracownikowi na własność określonej kwoty środków pieniężnych, stanowiących dotąd własność pracodawcy (odbywa się to obecnie w formie przelewu środków pieniężnych z rachunku bankowego, przypisany do pracodawcy, na rachunek banko, przypisany do pracownika).

Przelewanie środków pieniężnych, o którym mowa w zdaniu poprzedzającym, jest przejawem gospodarowania mieniem, należącym do podmiotu przelewającego te środki – w najszerszym znaczeniu pojęcia gospodarowania mieniem (a konkretnie jest przejawem gospodarki finansowej, prowadzonej przez dany podmiot).

Dopóki czynność konwencjonalna jednostki organizacyjnej w zakresie wykaszania chwastów na uprawach leśnych nie zostanie uzupełniona czynnościami konwencjonalnymi, niezbędnymi (koniecznymi) do wywiązania się tej jednostki jako pracodawcy z obowiązku wynagrodzenia pracownika za nabyte zasoby pracy oraz prawa do wytworów intelektualnych, dopóty czynności tej nie można uznać za definitywnie zakończoną – a to z tego względu, że bez realizacji przedmiotowego wynagrodzenia jest to czynność konwencjonalna „obciążona roszczeniem finansowym” (jest to czynność, dotknięta „wadą prawną” niewywiązania się pracodawcy z obowiązku w zakresie dokonania wynagrodzenia za pracę).

A zatem wszystkie czynności konwencjonalne związane na przykład z ewidencją księgową zdarzeń, odnoszących się do czynności konwencjonalnej wykaszania chwastów na uprawach leśnych, a także z doprowadzaniem do dokonania wynagrodzenia za zasoby pracy i prawa do wytworów intelektualnych, nabyte przez pracodawcę od pracownika w toku wykonywania przez pracodawcę czynności konwencjonalnej w zakresie wykaszania chwastów na uprawach – otóż wszystkie te czynności należy także uznawać za czynności, związane z działalnością pomocniczą na rzecz działalności bezpośrednio – produkcyjnej w zakresie wykaszania chwastów na uprawach leśnych.

Warto zauważyć, że dokonanie przelewu środków pieniężnych na rachunek bankowy, przypisany do pracownika, wymaga dokonania czynów ze strony tego pracownika jako osoby fizycznej, oznaczających czynności konwencjonalne osoby fizycznej jako podmiotu, wchodzącego w skład konkretnego gospodarstwa domowego (czynności konwencjonalne, związane z umową rachunku bankowego /kształtowanie goodwill' u gospodarstwa domowego/, czynność konwencjonalna zgody na przelewanie środków pieniężnych w realizacji przez pracodawcę wynagrodzenia za pracę /pozyskiwanie środków pieniężnych na rzecz gospodarstwa domowego/).

Omawiane czynności są przede wszystkim czynnościami konwencjonalnymi na rzecz gospodarstwa domowego, w skład którego wchodzi dana osoba fizyczna. Jednocześnie jednak czynności te służą pracodawcy, warunkując dokonywanie czynności konwencjonalnych, potrzebnych (koniecznych) do realizacji przez pracodawcę wynagrodzenia za pracę.

Obecnie proces (przykładowo tu przywoływanego) wykaszania chwastów na uprawach leśnych najczęściej nie przebiega w oparciu o czyny ludzkie pracowników gospodarstw leśnych (to jest w oparciu o czyny, oznaczające z punktu widzenia pracodawcy dokonywanie technicznych czynności konwencjonalnych wykaszania chwastów na uprawach leśnych) – albowiem działalność bezpośrednio – produkcyjna, dotycząca gospodarki leśnej, jest prowadzona głównie z wykorzystaniem usług, świadczonych przez wyspecjalizowane jednostki organizacyjne (zakłady usług leśnych), nie wchodzące w skład gospodarstw leśnych.

W tym kontekście powstaje pytanie, czy w przypadku posiłkowania się usługami obcymi przy prowadzeniu przez gospodarstwo leśne działalności w zakresie (na przykład) wykaszania chwastów na uprawach leśnych – w dalszym ciągu uprawniona jest teza, iż gospodarstwo to prowadzi faktyczne czynności techniczne, potrzebne (konieczne) do tegoż wykaszania.

Teza taka nie jest uprawniona. W przypadku posiłkowania się usługami obcymi (na przykład) w procesie wykaszania chwastów na uprawach leśnych, czyny ludzkie, będące czynnościami konwencjonalnymi, w szczególności czynnościami konwencjonalnymi o charakterze technicznym (ale także czynnościami konwencjonalnymi, potrzebnymi do kontroli czy nadzoru), są wykonywane w ramach podmiotu, będącego usługodawcą. Gospodarstwo leśne prowadzi działalność bezpośrednio – produkcyjną w zakresie wykaszania chwastów na uprawach leśnych, jednak działalność ta nie obejmuje technicznych czynności konwencjonalnych, potrzebnych (koniecznych) do wykaszania chwastów. Nie podlega przy tym dyskusji, że w związku z działalnością bezpośrednio – produkcyjną w zakresie wykaszania chwastów na uprawach leśnych, gospodarstwo leśne dokonuje szeregu niezbędnych czynności konwencjonalnych, w tym w ramach działalności pomocniczej na rzecz działalności bezpośrednio – produkcyjnej w zakresie wykaszania chwastów na uprawach leśnych. Chodzi tu na przykład o:

- 1) czynności konwencjonalne, związane z zawieraniem umów między gospodarstwem leśnym a usługodawcą, ,
- 2) czynności konwencjonalne, związane z organizowaniem bieżącym gospodarstwa leśnego do wykonywania działalności w zakresie wykaszania chwastów na uprawach leśnych oraz inne czynności w ramach działalności pomocniczej na rzecz omawianej działalności bezpośrednio – produkcyjnej (współistotne z daną działalnością bezpośrednio - produkcyjną),
- 3) czynności konwencjonalne, związane z procesem odbiórki prac i realizowania wynagradzania za usługę.

Czynności faktyczne o technicznym (czysto technicznym) charakterze wykonywane na stanowiskach robotniczych lub tzw. stanowiskach obsługi w chwili ich wykonywania nie wiążą się z oświadczeniem woli ani nie rodzą skutków prawnych - w ścisłym prawnym tego słowa znaczeniu.

Bardziej złożone jest natomiast zagadnienie faktycznych czynności administracyjnych wykonywanych przez podmiot praw i obowiązków.

Czynności faktyczne administracyjne można podzielić na czynności bez skutków prawnych oraz na czynności rodzące skutki prawne.

Do pierwszej grupy faktycznych czynności o charakterze administracyjnym, nie będących czynnościami prawnymi, należy przede wszystkim składanie wszelkich oświadczeń wiedzy (podczas narad, konferencji, sympozjów, a także w formie dokumentacji publikowanej lub niepublikowanej, w tym dokumentacji eksperckiej, czy w formie komunikatów słownych czy numerycznych).

Do drugiej grupy faktycznych czynności o charakterze administracyjnym, nie będących czynnościami prawnymi, należą czynności konwencjonalne wywołujące skutki prawne przez sam fakt ich zaistnienia. Na przykład:

- 1) zarejestrowanie i kolportaż wewnętrzny korespondencji powoduje konieczność zanalizowania oraz ewentualnego przygotowania odpowiedzi na tę korespondencję,
- 2) opublikowanie komunikatu o dużym stopniu przeciwpowozarowego zagrożenia lasu powoduje (może spowodować) konieczność podjęcia określonych kroków prewencyjnych itp.,
- 3) dokonanie lustracji efektów robót i usług z następczym utrwaleniem jej wyników w protokole oględzin warunkuje ewentualną odbiórkę tych robót i usług,
- 4) pobranie wyjaśnień oraz dokonanie i utrwalenie różnych analiz stanu faktycznego, choćby były to analizy bezocenne, stanowi czynnik sygnałny dla adresatów tych wytworów co do rozważenia potrzeby podjęcia określonych czynności następczych – itd.

Pozostaje poza dyskusją, że proces wykaszania chwastów na uprawach leśnych realizowany nie w oparciu o „własne” zasoby pracy oraz „własne” prawa do wartości intelektualnych, wytwarzanych przez pracowników danego podmiotu, lecz w określonym zakresie z wykorzystaniem usług obcych ww. zakładów usług leśnych – wymaga zawarcia stosunku cywilnoprawnego pomiędzy Lasami Państwowymi a tymi zakładami (wymaga zawarcia umowy na wykonanie usługi obcej).

Jak to wykazano powyżej – nie wszystkie stosunki cywilnoprawne zawierane przez Lasy Państwowe są stosunkami cywilnoprawnymi zawieranymi imieniem Skarbu Państwa. Lasy Państwowe działają w kształtowaniu własnej sytuacji prawnej (oczywiście nie może to się odbywać wbrew interesowi Skarbu Państwa) m.in. w podnoszeniu w ramach tzw. „miękkiej” działalności rozwojowej, w tym polegającej na kształtowaniu zasobów kooperacyjnych. Powtarzając to, co już zostało w niniejszym opracowaniu zawarte: 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.

Ale nawet pomijając tę okoliczność i utrzymując, że umowy, kształtujące zasobu kooperacyjne, są zawierane imieniem Skarbu Państwa, to (znów powtarzając to, co już w niniejszym opracowaniu zostało utrwalone) - działanie w imieniu (imieniem) innego podmiotu oznacza działanie, obejmujące czynności prawne :

- 1) za ten podmiot (a nie jako ten podmiot),
oraz
- 2) w wykonaniu jego obowiązków i w ochronie jego praw (działanie na rzecz podmiotu),
a ponadto
- 3) w celu wywoływania **czynnościami prawnymi, dokonanymi przez reprezentującego**, skutków prawnych, odnoszących się do reprezentowanego, tj. w celu kształtowania (ukształtowania) sytuacji prawnej reprezentowanego,
ale także
- 4) w celu wywołania czynnościami prawnymi określonych skutków prawnych, odnoszących się do reprezentującego, tj. w celu kształtowania (ukształtowania) sytuacji prawnej reprezentującego – stosowanie do granic i treści umocowania,

jak również

5) w celu wywołania czynnościami prawnymi określonych skutków prawnych, odnoszących się do innych podmiotów (jeżeli wymaga tego kształtowanie sytuacji prawnej reprezentowanego lub/oraz reprezentującego) .

Okoliczność, iż działanie Lasów Państwowych jest zawsze powiązane z kształtowaniem interesu Skarbu Państwa (co ma swoje bardzo istotne uzasadnienie – o czym dalej), zaś określona część czynności prawnych realizowanych przez Lasy Państwowe jest dokonywana przez Lasy Państwowe za Skarb Państwa – nie oznacza, że te działania nie są własnymi działaniami Lasów Państwowych (nie oznacza, że Lasy Państwowe nie działają za Skarb Państwa, lecz jako Skarb Państwa).

14.4.

Teoria działalności wytwórczej

Czyny, czynności konwencjonalne a działanie oraz prowadzenie działalności

Jak to wynika z rozważań i przejściowych konkluzji, zawartych powyżej - wykonywanie czynów ludzkich oraz dokonywanie czynności konwencjonalnych, będących pochodnymi czynów ludzkich, nie należy utożsamiać z działaniem czy działalnością.

Działanie oraz działalność są znaczeniowo zjawiskami zdecydowanie bardziej szerszymi aniżeli wykonywanie czynów czy dokonywanie czynności konwencjonalnych. Ponadto zjawiska działania oraz działalności są przede wszystkim zjawiskami o charakterze ekonomicznym, podczas gdy zjawiska czynów ludzkich oraz związanych z nimi czynności konwencjonalnych mają przede wszystkim charakter zjawisk prawnych.

Już na wstępie rozważań na temat zjawiska działania należy podnieść, że działanie może być rozpatrywane zarówno w ujęciu przedmiotowym, jak i w ujęciu podmiotowym. Natomiast zjawisko działalności powinno być rozpatrywane wyłącznie w podejściu podmiotowym.

Działanie w ujęciu przedmiotowym może dotyczyć urządzeń i innych wytworów ludzkich, lecz również może odnosić się na przykład do ekosystemu leśnego lub części tegoż ekosystemu (w tym do lasu traktowanego jako element ekosystemu leśnego).

Działanie (na przykład) ekosystemu leśnego lub lasu jako części ekosystemu leśnego polega w istocie na zdarzeniach oraz procesach, obejmujących:

- 1) wymianę z otoczeniem,
- 2) przepływy wewnętrzne
oraz
- 3) przekształcenia
materii, energii oraz informacji.

Procesy te mogą zachodzić samoistnie lub mogą podlegać modyfikacji z udziałem czynów ludzkich. Z działaniem w ujęciu przedmiotowym (ale także z działaniem w ujęciu podmiotowym) łączą się **funkcje tego działania, czyli skutki tegoż działania**.

Funkcjom (na przykład) ekosystemu leśnego lub lasu jako części ekosystemu leśnego można umownie przypisać charakter funkcji wewnętrznych lub zewnętrznych. Funkcjom lasu (traktowanego tu jako część ekosystemu leśnego) należy przypisywać charakter funkcji wewnętrznych, jeżeli funkcje te rozpatruje się jako czynniki kształtujące na przykład stopień trwałości, stabilności (lub –odwrotnie- niestabilności) czy odporności lasu na czynniki destrukcyjne. Funkcjom lasu należy przypisywać charakter funkcji zewnętrznych, jeżeli funkcje te rozpatruje się w kontekście ich przydatności społeczno – gospodarczej.

O ile w ujęciu przedmiotowym funkcje działania wytworów rąk ludzkich (na przykład funkcje pilarki spalinowej do ścinki drzew czy funkcje przysłowiowych gwoździ do trumny) są z góry planowane w

toku projektowania tych wytworów (funkcją działania pilarki spalinowej jest m.in. skutek w postaci ściętego drzewa; funkcją gwoździ do trumny jest trwałe zespolenie wieka trumny z jej częścią zasadniczą), o tyle funkcje na przykład lasu są funkcjami zewnętrznymi dlatego, że takie znaczenie zostało im nadane przez człowieka: funkcje lasu dlatego można nazywać funkcjami zewnętrznymi, iż jednostki ludzkie zidentyfikowały określone skutki działania przedmiotowego lasu jako przydatne dla siebie (wprost lub pośrednio).

Podział funkcji (na przykład) lasu na funkcje wewnętrzne oraz funkcje zewnętrzne jest zatem w dużym stopniu umowny: funkcje zewnętrzne ekosystemów są ściśle determinowane ich funkcjami wewnętrznymi.

Działanie w ujęciu podmiotowym wiąże się z czynami ludzkimi oraz czynnościami konwencjonalnymi jako pochodnymi czynów ludzkich.

Pozostaje poza dyskusją, że działanie jest pochodną obowiązku lub uprawnienia do wykonywania określonych czynów ludzkich, w tym będących czynnościami konwencjonalnymi.

Jak to już podniesiono powyżej, działanie w ujęciu podmiotowym jest jednak zjawiskiem szerszym w stosunku do zjawiska czynów ludzkich oraz czynności konwencjonalnych.

Do działania w ujęciu podmiotowym czyny ludzkie oraz ich pochodne w postaci czynności konwencjonalnych są potrzebne (niezbędne), ale co do generalnej zasady są niewystarczające.

Działanie danego podmiotu wymaga nie tylko czynów ludzkich i ich pochodnych w postaci czynności konwencjonalnych (w podejściu ekonomicznym: wymaga nie tylko nabywania oraz zużywania zasobów pracy oraz praw do wytworów intelektualnych, powstających w wykonywaniu stosunku pracy przez pracowników), lecz wymaga nabywania, wykorzystywania (w tym poprzez wywoływanie lub modernizowanie działania przedmiotowego) oraz zużywania:

- 1) wytworów rąk ludzkich, zbywanych przez inne podmioty,
- 2) efektów usług obcych,
oraz
- 3) zasobów naturalnych.

Działanie wymaga w szczególności działania przedmiotowego wytworów rąk ludzkich (na przykład maszyn i urządzeń) oraz działania zasobów naturalnych, w tym działania modyfikowanego określonymi czynami ludzkimi (a szerzej: określonymi innymi działaniami).

Działanie podmiotowe w zakresie wykaszania chwastów na uprawach leśnych wymaga nie tylko czynności konwencjonalnych, będących pochodną czynów pracownika, zajmującego stanowisko, związane z wykaszaniem chwastów na uprawach leśnych, jak również czynności konwencjonalnych, będących pochodnymi czynów pracowników, zajmujących stanowiska pośrednio związane z wykaszaniem chwastów na uprawach, lecz również wymaga m.in.:

- 1) działania urządzeń, służących do wykaszania chwastów (prowadzącego do zużywania się tych urządzeń, a także paliw i smarów, niezbędnych do działania przedmiotowego wykaszarki),
- 2) działania wyposażenia stanowisk pracy biurowej (itd.),
- 3) działania i zużywania pilników do ostrzenia łańcuchów tnących itd.,
a przede wszystkim wymaga
- 4) występowania i działania przedmiotowego powierzchni ziemskiej pokrytej „młodą” roślinnością leśną (naturalne działanie przedmiotowe upraw leśnych, skutkujące wzrostem oraz rozwojem roślinności leśnej przy negatywnym, z punktu widzenia potrzeb ludzkich, oddziaływaniu chwastów, w ramach działania podmiotowego jest poddawane modyfikacji w celu wyeliminowanie negatywnego oddziaływania chwastów na wzrost i rozwój roślinności leśnej w procesie wytwarzania surowca drzewnego oraz innych produktów wyjściowych gospodarki leśnej).

Działaniem w ujęciu podmiotowym (działaniem danego podmiotu praw i obowiązków) jest to zatem wyodrębnione klasyfikacyjnie zintegrowane oraz zdefiniowane pod względem następstwa czasowego oraz innych atrybutów, składających się na charakterystykę procesu technologicznego zgrupowanie:

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

Jeżeli działanie jest prowadzone przez podmiot gospodarki narodowej, wówczas skutek tego działania należy identyfikować jako półprodukt lub jako część składową produktu wyjściowego działalności tego podmiotu.

Działanie podmiotu ma szersze znaczenie niż czyny ludzkie, w tym czyny ludzkie oznaczające czynności konwencjonalne. Z kolei działalność podmiotu gospodarki narodowej ma szersze znaczenia aniżeli działanie podmiotu.

Działalnością podmiotu gospodarki narodowej (działalnością wytwórczą) jest uporządkowany w czasoprzestrzeni zbiór działań tegoż podmiotu, których funkcją (skutkiem) są produkty wyjściowe działalności, wytwarzane przez ten podmiot.

Działanie (lub zespół działań) ujęte w ramy jednostki klasyfikacyjnej działalności danego podmiotu stanowi zadanie. Zadaniem jest zatem działanie (lub zespół działań), wyodrębniony klasyfikacyjnie na potrzeby danego podmiotu gospodarki narodowej.

W innym ujęciu definicyjnym, zadaniem (zadaniem wykonalnym) jest zespół czynów ludzkich, jakie należy wykonać (podjąć i przeprowadzić) z wykorzystaniem przysługujących danemu podmiotowi uprawnień, a także z wykorzystaniem określonych zasobów majątkowych oraz innych dóbr prawnych, aby został osiągnięty cel, związany z obowiązkiem, generującym potrzebę wykonania danego zadania.

W działaniach o charakterze administracyjnym indywidualnie oznaczone (skonkretyzowane) zadanie jest sprawą (sprawą do załatwienia, sprawą załatwianą lub sprawą załatwioną). W działaniach bezpośrednio – produkcyjnych indywidualnie oznaczone (wyodrębnione klasyfikacyjnie i skonkretyzowane) działanie lub zespół działań stanowi zgodnie z nomenklaturą techniczną – leśnej pozycją planu finansowo – gospodarczego danej jednostki organizacyjnej Lasów Państwowych.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzenia – staje się oczywiste, że działalność wytwórczą z wykorzystaniem lasów Skarbu Państwa prowadzi Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” jako przedsiębiorca państwowy. Oczywiście działalność ta powinna służyć interesowi Skarbu Państwa.

14.5.

Polemika z twierdzeniem, że Skarb Państwa sprawuje nadzór właścicielski w Lasach Państwowych

W swoim stanowisku odnoszącym się do wniosku grupy posłów o stwierdzenie niezdolności z Konstytucją RP nowelizacji ustawy o lasach, przeprowadzonej w roku 2014 - Prokurator

Generalny stwierdził, że Lasy Państwowe są przedsiębiorcą państwowym, jednak nie działają z wykorzystaniem własnego majątku, gdyż majątek, wykorzystywany przez Lasy Państwowe do prowadzenia działalności jest majątkiem Skarbu Państwa; Skarb Państwa wykonuje zatem (zdaniem Prokuratora Generalnego) uprawnienia właścicielskie i – w ramach tego nadzoru – jest w istocie uprawniony do dysponowania tym majątkiem w sposób uznany przez siebie za właściwy; ze stanowiska Prokuratora Generalnego wynika, że nie można Skarbu Państwa pozbawić prawa do określonego (zgodnie ze swoją wolą) dysponowania majątkiem, wykorzystywanym przez Lasy Państwowe do prowadzenia uprawnionej działalności.

Jak to szczegółowo wyluszczone już powyżej – w Lasach Państwowych nie występuje nadzór właścicielski. Lasy Państwowe nie są oczywiście podmiotem niezawisłym, albowiem podlegają nadzorowi administracyjnemu wykonywanemu m.in. przez Ministra Środowiska oraz Ministra Skarbu Państwa, a także przez wiele innych organów państwowych. Nadzór ten jest sprawowany imieniem państwa w ramach imperium państwa z wykorzystaniem aktów administracyjno – prawnych, do których Skarb Państwa jako państwowa osoba prawna, będąca podmiotem praw i obowiązków w stosunkach cywilnoprawnych (a nie administracyjno – prawnych) nie jest oczywiście co do zasady uprawniony.

Skarb Państwa sprawuje nadzór właścicielski na przykład w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa. Źródłem uprawnień do sprawowania nadzoru właścicielskiego (nadzoru o charakterze majątkowym i niemajątkowym) są tu akcje, będące własnością Skarbu Państwa, dające tej państwowej osobie prawnej możliwość oddziaływania na bieg spraw w spółce (łącznie z uprawnieniem pracowniczo – prawnym kreowania władz zarządczych spółki). Ilość tych akcji odzwierciedla majątek Skarbu Państwa przekazany (w formie pieniężnej lub niepieniężnej) na własność jednoosobowej spółki Skarbu Państwa. Majątek każdej spółki akcyjnej „obciążony” prawem oddziaływania nań przez akcjonariat (w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa wyłącznie przez Skarb Państwa) ma pasywne odzwierciedlenie w kapitale akcyjnym spółki. Omawiany nadzór ma oczywiście charakter cywilno – prawny, a konkretnie pracowniczo – prawny, związany z okolicznością, że Skarbowi Państwa jako organowi nadzorczemu przysługuje uprawnienie do kreowania władz zarządczych spółki. Omawiany nadzór właścicielski jest realizowany poprzez stanowienia aktów sprawstwa kierowniczego (przy czym teoria aktów sprawstwa kierowniczego jako aktów pracowniczo - prawnych odrębnych w stosunku do aktów prawa wewnętrznego została w szczegółach – o czym była już mowa powyżej).

Oczywiście Skarb Państwa nie jest właścicielem jednoosobowej spółki Skarbu Państwa; żaden podmiot praw i obowiązków legitymowany zdolnością prawną nie jest własnością innego podmiotu (jak to się niejednokrotnie potocznie określa). Jeżeli jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, nie jest legitymowana zdolnością prawną, to też nie jest przedmiotem własności, gdyż jest (musi być) po prostu (wyodrębnioną organizacyjnie lub/ oraz funkcjonalnie) częścią składową jakiegoś podmiotu, będącego osobą prawną lub podmiotu legitymowanego zdolnością prawną. Lasy Państwowe nie są oczywiście częścią składową Skarbu Państwa (nie wchodzi w skład Skarbu Państwa).

Organ podmiotu sprawujący nadzór właścicielski często jest uprzednio organem założycielskim (organem tworzącym dany podmiot), a następnie (w ramach tworzenia tego podmiotu), podmiotem wyposażającym tenże podmiot w zasoby majątkowe, potrzebne do prowadzenia przezeń uprawnionej działalności; organ sprawujący nadzór właścicielski z racji wprowadzenia do podmiotu własnych zasobów majątkowych nie może działać wbrew interesowi tego podmiotu.

Oznacza to, że podmiot sprawujący nadzór właścicielski nad danym podmiotem, nie może (bez naruszenia kryterium legalności) w sposób dowolny oddziaływać na majątek, który wprowadził do danego podmiotu (zawsze powinien kierować się interesem tego podmiotu),

Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” nie zostało utworzone przez Skarb Państwa ani też to nie Skarb Państwa oddał w zarząd Lasów Państwowych majątek Skarbu Państwa, potrzebny LP do prowadzenia uprawnionej działalności. Lasy Państwa zostały utworzone z woli Sejmu RP, działającego w sferze imperium imieniem państwa. Ponadto z woli Sejmu RP, działającego w sferze imperium imieniem państwa, Lasom Państwowym został przekazany w zarząd majątek Skarbu Państwa, w tym w postaci państwowych zasobów leśnych.

Jak to wykazano już powyżej wykonywanie przez Lasy Państwowe zarządu majątkiem Skarbu Państwa jest nieodpłatne w sensie płatności pieniężnych, lecz nie jest nieodpłatne w ogóle. Odpłatnością jest tu wyręczenie (bez wynagrodzenia) przez Lasy Państwowe szeroko rozumianej administracji publicznej w sferze imperium i dominium, w tym poprzez realizowanie pozaprodukcyjnych funkcji lasu. Różnica między wartością tego wyręczenia a odpłatnością za prawo korzystania z majątku Skarbu Państwa przez Lasy Państwowe stanowi przejaw ciężarów i świadczeń publicznych, realizowanych przez Lasy Państwowe poza daninami publicznymi. Ponoszenie tych ciężarów oraz świadczeń publicznych w połączeniu z kwestionowanymi przez ww. grupę posłów świadczeniami pieniężnymi, stanowiącymi przecież wielokrotność kwoty odpowiadającej 15 % zysku rocznego (w tym prognozowanego zysku w roku 2016 i w latach następnych) Lasów Państwowych (t. j. wielokrotność wpłat, stanowiących powszechny obowiązek przedsiębiorców państwowych) – otóż obie te okoliczności uprawniają do stwierdzenia, że nowelizacja ustawy o lasach, dokonana w roku 2014, doprowadziła do stanu nierównego traktowania podmiotów, będących przedsiębiorcami państwowymi.

Stan prawny i faktyczny, polegający na tym, że podmiot gospodarki narodowej, będący przedsiębiorcą, prowadzi działalność gospodarczą z wykorzystaniem przedsiębiorstwa, w skład którego wchodzi elementy zasobów majątkowych niebędące jego własnością (na przykład będące w jego posiadaniu na podstawie ograniczonego prawa rzeczowego czy prawa obligacyjnego), nie jest zjawiskiem wyjątkowym. Wyzierzawiający czy podmiot oddający przedsiębiorcy w użytkowanie składniki majątkowe celem ich wykorzystywania do prowadzenia działalności gospodarczej nie jest uprawniony do (oczywiście wyłącznie cywilistycznego a nie administracyjno – prawnego) oddziaływania na przedsiębiorcę co do sposobu wykorzystywania tych składników (jako elementów przedsiębiorstwa) w trakcie prowadzenia działalności gospodarczej (oczywiście pod warunkiem, iż ów przedsiębiorca działa z poszanowaniem przepisów kodeksu cywilnego dotyczących dzierżawy oraz ograniczonych praw rzeczowych).

Stwierdzenia w zdaniu poprzedzającym odnoszą się odpowiednio do stanu prawnego i faktycznego, polegającego na tym, że Lasy Państwowe jako przedsiębiorca prowadzą działalność gospodarczą z wykorzystaniem przedsiębiorstwa, w skład którego wchodzi zasoby majątkowe własności Skarbu Państwa (pozostające w posiadaniu LP pod prawnym tytułem zarządu),

Biorąc powyższe pod uwagę, stanowisko Prokuratora Generalnego oparte na twierdzeniu, że Skarb Państwa sprawuje nadzór właścicielski nad Lasami Państwowymi oraz że okoliczność ta rodzi uprawnienie Skarbu Państwa do dużej swobody w oddziaływaniu na zasoby majątkowe SP, będące w zarządzie Lasów Państwowych, nie mogą być uznane za prowadzące do odzwierciedlenia prawdy,

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

Część III

OCENA

FORMY ORGANIZACYJNO – PRAWNEJ LASÓW PAŃSTWOWYCH

w tym statusu tego podmiotu z uwzględnieniem różnych koncepcji postulujących lub prowadzących do zmiany tejże formy

Odsyłając interesariuszy do szczegółowego wywodu zawartego w Tomie II, Części I, Dziale XIX oraz Dziale XX „Wizji działań na rzecz rozwoju...” – w pierwszym rzędzie nieodzowne jest odwołanie się po raz kolejny do diagnozy, że lasy Skarbu Państwa wyczerpują i nadal powinny wyczerpywać wszelkie znamiona przedmiotu nienazwanej prawnie społecznej wspólności majątkowej.

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

Nie oznacza to jednak, że lasy stanowiące obecnie własność Skarbu Państwa utraciły atrybut (aktualnie nienazwanej prawnie) wspólności majątkowej społeczeństwa, czyli łącznej współwłasności nas wszystkich.

Lasy Skarbu Państwa będące we władaniu Lasów Państwowych wyczerpują znamiona przedmiotu (aktualnie nienazwanej prawnie) społecznej wspólności majątkowej – dlatego, że tzw. usługi ekologiczne (kształtowanie i ochrona środowiska, w tym różnorodności biologicznej oraz klimatu z wykorzystaniem lasów jako przedmiotu gospodarki leśnej) oraz świadczenia społeczne (w tym wynikające z powszechnej dostępności lasów dla społeczeństwa) są (i nadal powinny być) pobierane przez beneficjentów na zasadach nieodpłatnych. Należy przy tym mieć na względzie, że bez czynnego udziału tychże beneficjentów (bez określonych ich działań) usługi te oraz świadczenia po prostu nie mogłyby zaistnieć.

W Polsce jest wyjątkowa zgoda narodowa, iż przeważająca część zasobów leśnych kraju powinna w istocie stanowić własność nas wszystkich. Innymi słowy w Polsce powinny przeważać lasy państwowe.

Z kolei środowisko naukowe jest zgodne co do tego, iż w Polsce lasy państwowe, a w istocie narodowe - jako przedmiot gospodarki leśnej powinny zajmować nie mniej niż 33 % terytorium kraju, przy jednocześnie możliwie największej ilości lasów własności osób fizycznych – obywateli naszego kraju.

Taka ilość lasów narodowych gwarantuje osiągnięcie następujących celów generalnych, związanych z leśnym zagospodarowaniem przestrzennym kraju:

1. Kształtowanie z użyciem lasów narodowych – traktowanych jako narzędzie ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego - bezpieczeństwa ekologicznego kraju,
2. Trwałe, coraz pełniejsze, zaopatrywanie na warunkach rynkowych gospodarstw domowych oraz różnych gałęzi gospodarki narodowej w surowiec drzewny – jednak w połączeniu z szerokim wachlarzem innych, nieodpłatnych świadczeń materialnych i niematerialnych, oferowanych i udostępnianych b. różnym i licznym grupom beneficjentów (takich choćby świadczeń, jak stwarzanie warunków do wypoczynku czy nieodpłatnego zbierania owoców runa leśnego),
3. Wykorzystywanie lasów narodowych do wspomagania władzy publicznej, na przykład (co niezwykle istotne) w zakresie kształtowania bezpieczeństwa terytorialnego kraju poprzez utrzymywanie w należytym stanie gruntów leśnych narodowej własności, zajmujących istotną część powierzchni terytorium kraju

Jak wspomniano, z formalnego punktu widzenia lasy narodowe muszą mieć oczywiście przypisanego właściciela. Aby lasy narodowe były lasami narodowymi – Skarb Państwa jako formalny właściciel lasów narodowych nie może nie być istotnie ograniczony w swoich prawach właścicielskich. Posługując się potocznością – Skarb Państwa jako formalny właściciel lasów narodowych powinien być traktowany bardziej jako dzierżyciel tych lasów, t. j. jako podmiot władających tymi lasami w imieniu narodu, aniżeli ich pełnoprawny właściciel. Skarb Państwa nie może nie „godzić” się na powszechną dostępność lasów narodowych dla społeczeństwa i nieodpłatne ich wykorzystywanie do różnych usług w zakresie ochrony i kształtowania środowiska naturalnego.

A to determinuje najbardziej uzasadnioną formę organizacyjno – prawną podmiotu, prowadzącego działalność gospodarczą z wykorzystaniem lasów narodowych. Tym podmiotem jest aktualnie Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” – jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, jednak legitymowana zdolnością prawną, działająca jako przedsiębiorca państwowy, prowadzący działalność gospodarczą w zakresie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, której istotą jest godzenie funkcji produkcyjnych z ochroną przyrody.

Skoro Skarb Państwa jest (powinien być) istotnie ograniczony w wykonywaniu prawa własności w odniesieniu do ww. lasów, to staje się oczywiste, że Lasy Państwowe jako podmiot działający za Skarb Państwa nie może być osobą prawną, do której w pełnym zakresie odnoszą się przepisy Kodeksu cywilnego. Przepisy Kodeksu cywilnego powinny odnosić się do takiego podmiotu odpowiednio. Oznacza to, że zdolność prawną tego podmiotu powinna być określona w sposób indywidualno – konkretny.

Rozwiązanie prawne, polegające na wykreowaniu Lasów Państwowych jako jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną, legitymowaną jednak zdolnością prawną, jest zatem w pełni uzasadnione. Nie ma alternatywy dla takiego rozwiązania. Taką alternatywą nie jest z całą pewnością nadanie osobowości prawnej Lasom Państwowym.

Jeżeli lasy, znajdujące się dotąd we władaniu Lasów Państwowych, mają nadal wyczerpywać znamiona przedmiotu nienazwanej prawnie społecznej wspólności majątkowej – to na Lasy Państwowe jako osobę prawną należałoby na drodze prawnej nałożyć określone ograniczenia w wykonywaniu prawa przepisów Kodeksu cywilnego, czyli de facto uznać, że Lasy Państwowe jako osoba prawna jest tzw. ułomną osobą prawną, czyli jest jednostką organizacyjną niebędącą osobą prawną, legitymowaną jednak zdolnością prawną (czyli „jest tym, czym jest aktualnie”).

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

Tytułem prawnym władania lasami Skarbu Państwa przez Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” jest zarząd, określony *lex specialis* w Ustawie o lasach. Za alternatywę dla tego tytułu władania lasami Skarbu Państwa nie można uznać ani trwałego zarządu określonego w Ustawie o gospodarce nieruchomościami, ani użytkowania wieczystego, ani ograniczonego prawa rzeczowego użytkowania, ani władania lasami na podstawie prawa obligacyjnego. Nie można tego dokonać po pierwsze dlatego, że potencjalnie alternatywne tytuły władania lasami Skarbu Państwa co do zasady wiążą się z odpłatnością pieniężną dokonywaną przez podmiot, któremu tytuły te przysługują, podczas gdy nieodpłatność pieniężna zarządu przypadającego Lasom Państwowym stanowi (i stanowić powinna) rekompensatę za brak wynagrodzenia uzyskiwanego przez Lasy Państwowe za wspomaganie administracji publicznej poza gospodarką leśną oraz za realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu w ramach gospodarki leśnej. Ponadto te potencjalne alternatywne tytuły władania (do pewnego stopnia poza trwałym zarządem) co do zasady przysługują podmiotom, które posiadane dobra wykorzystują do prowadzenia działalności wyłącznie w imieniu własnym (wyłącznie na własną rzecz). W tym kontekście za szczególnie wadliwe rozwiązanie z teoretyczno – prawnego punktu widzenia należy uznać nadanie ostatnio osobowości prawnej parkom narodowym i przyznanie im prawa użytkowania wieczystego jako tytułu władania lasami narodowymi (ukierunkowanymi tu przecież wyłącznie na ochronę przyrody). Przyjęcie takich „kuriozalnych” rozwiązań w stosunku do parków narodowych praktycznie nie wpłynęło na poprawę ich sytuacji ekonomicznej uzależnionej przede wszystkim od budżetu państwa.

Obowiązkiem misyjnym Lasów Państwowych jest m.in. zaspokajanie na warunkach rynkowych zapotrzebowania gospodarki narodowej na surowiec drzewny. Z tego m.in. względu gospodarka leśna jest działalnością gospodarczą. Lasy Państwowe, prowadząc rynkową działalność gospodarczą m.in. w zakresie wytwarzania surowca drzewnego, nie należą (z tego m.in. właśnie względu, że prowadzą rynkową działalność gospodarczą) do sektora finansów publicznych, a szerzej do sektora administracji publicznej. Pozostawianie Lasów Państwowych poza sektorem administracji publicznej jest rozwiązaniem niemającym alternatywy. Zaliczenie Lasów Państwowych do sektora administracji publicznej wiązałoby się z koniecznością uznania surowca drzewnego, wytwarzanego przez ten podmiot, nie za dobro rynkowe, lecz za dobro

zaspokajające powszechne potrzeby gospodarki narodowej i gospodarstw domowych (na takich samych zasadach, na jakich zaspokajane są potrzeby na wodę pitną czy wywóz odpadów). Surowiec drzewny o takim „statusie” „musiałby” być zbywany po cenach urzędowych. Biorąc pod uwagę, że:

- 1) ilość surowca drzewnego wytwarzana przez Lasy Państwowe jest „limitowana” prawami przyrody i zasadami trwale zrównoważonej gospodarki leśnej (co sprawia, że surowiec drzewny nie może być traktowany jako dobro służące zaspokajaniu powszechnych potrzeb społeczno – gospodarczych na warunkach nierynkowych po cenach urzędowych),
- 2) nie może być mowy o zaliczeniu do sektora administracji publicznej prywatnych gospodarstw leśnych,
- 3) nigdzie w Unii Europejskiej surowiec drzewny nie jest traktowany jako produkt zaspokajający potrzeby społeczno – gospodarcze po cenach urzędowych –

więc nie może być mowy o pozbawieniu gospodarki leśnej atrybutu rynkowej działalności gospodarczej.

Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” powinno pozostać w sektorze instytucjonalnym grupującym przedsiębiorców.

Skoro gospodarka leśna jest rynkową działalnością gospodarczą, a Lasy Państwowe są przedsiębiorcą – więc staje się oczywiste, że niemożliwe jest odstępianie od generalnej zasady systemu finansowego Lasów Państwowych samofinansowania działalności prowadzonej przez ten podmiot.

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

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

Formę organizacyjno – prawną Lasów Państwowych należy zatem uznać za wzorcowo dopasowaną do wypełniania roli podmiotu gospodarki narodowej gwarantującego bez obciążania budżetu państwa osiągnięcia wyżej wymienionych celów generalnych, związanych z leśnym zagospodarowaniem przestrzennym kraju.

Status i inne elementy formy organizacyjno – prawnej tego podmiotu zostały wykreowane w ustawie o lasach, akcie prawnym, którego początkiem były tzw. Porozumienia Sękocińskie, będące uzupełnieniem Porozumień Sierpniowych

Status ten i inne elementy formy organizacyjno – prawnej Lasów Państwowych bardzo jednak „uwierają” .

O licznych próbach „demontażu” tego statusu oraz innych elementów formy organizacyjno – prawnej Lasów Państwowych była mowa na wstępie.

Przystępując do Unii Europejskiej – Polska przystała jednocześnie na to, iż podmioty gospodarki narodowej, funkcjonujące teoretycznie na zasadach wolnej konkurencji, w praktyce będą podlegać różnym unijnym mechanizmom służącym pośrednio bardzo istotnemu „sterowaniu” ich (tych podmiotów) działalnością. W tym miejscu nie może ująć uwadze, że forma organizacyjno – prawna LP nie pozwala na zastosowanie takich niewładczych unijnych instrumentów sterowania działalnością przedsiębiorców i innych podmiotów gospodarki narodowej, jak:

- 1) kwoty produkcyjne: w LP ilość drewna do pozyskania w kolejnych dziesięcioleciach od przeszło dziewięćdziesięciu lat jest określana dla każdego nadleśnictwa – z uwzględnieniem uwarunkowań przyrodniczych - w planach urządzenia lasu, zatwierdzanych przez Ministra Środowiska. Nie ma zatem uzasadnienia dla ustalania unijnych kwot produktowych w odniesieniu do surowca drzewnego – per analogiam na przykład do limitów produkcji mleka,
- 2) limity emisyjne gazów cieplarnianych wyznaczane poszczególnym podmiotom gospodarki narodowej: lasy w Europie, a na pewno w Polsce są absorbentem a nie emitentem dwutlenku węgla. Z tytułu pochłaniania dwutlenku węgla przez lasy w Polsce, w tym przede wszystkim przez lasy narodowe, Polska oraz poszczególne gospodarstwa leśne powinny wręcz uzyskiwać wymierne korzyści finansowe. Nie ma żadnego uzasadnienia dla ograniczania działalności leśnej poprzez narzucanie limitów emisyjnych gospodarstwom leśnym,
- 3) zakaz obniżania różnorodności biologicznej w toku działalności wytwórczej i inwestycyjnej: lasy w Polsce, w tym przede wszystkim lasy narodowe, są niekwestionowanym rezerwuarem bogactwa przyrodniczego, zaś trwale zrównoważona gospodarka leśna z tego punktu widzenia powinna być wręcz traktowana jako pierwowzór urzeczywistniania trwale zrównoważonego rozwoju (albowiem jest to działalność gospodarcza faktycznie zintegrowana z ochroną przyrody, choć niestety Rzeczpospolita Polska dała sobie narzucić obowiązki związane z realizacją koncepcji obszarów Natura 2000 bez uprzedniego wyznaczenia „limitów” ochrony bogactwa przyrodniczego, przypadających na nas jako państwo członkowskie, a ponadto dała sobie narzucić bezsensowną nadbudowę instytucjonalną, bez której realizacja idei obszarów Natura 2000 jest rzekomo niemożliwa),
- 4) zakaz korzystania z niedozwolonej pomocy publicznej: Lasy Państwowe, z wykorzystaniem lasów narodowych, działają na obszarze, odpowiadającym prawie 1/3 terytorium kraju, w oparciu o oryginalną polską myśl koncepcyjną bez niezbędnej potrzeby zabiegania o pomocowe środki zagraniczne czy partycypację kapitału prywatnego (na przykład w ramach partnerstwa publiczno – prywatnego).

Powierzchnia lasów narodowych tworzy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej swoisty ruszt gruntów, będący w rękach narodu. Ruszt ten, wraz z własnością gruntów rolnych w rękach polskich rolników, stanowi gwarancję trwania Polski jako bytu suwerennego terytorialnie.

Zachowanie dotychczasowego statusu oraz innych elementów formy organizacyjno – prawnej Lasów Państwowych należy zdaniem autora uznać za działanie, od którego należy zacząć powstrzymywanie procesu zwijania państwa.

Dotychczas udawało się nie dopuścić do demontażu statusu oraz formy organizacyjnej i prawnej Lasów Państwowych – m.in. na drodze ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, Ustawy, która (nawiasem) jako jedyny dotąd akt

prawny uchwalony z inicjatywy obywatelskiej gwarantuje rekompensaty z budżetu państwa dla osób mających roszczenia repriwatywacyjne w stosunku do lasów.

Dużym niebezpieczeństwem jest natomiast haracz narzucony Lasom Państwowym od roku 2014 w następstwie pospiesznej nowelizacji ustawy o lasach. Haraczu tego nie wolno bagatelizować. Już po pierwszym roku obowiązywania - haracz narzucony Lasom Państwowym bardzo istotnie ograniczył zdolności rozwojowe tego podmiotu. Jest kuriozalne, że Lasy Państwowe, regulując narzucony im haracz - swoją, mocno zresztą okrojona, strategię rozwojową, zamierzają realizować za zewnętrzne środki pomocowe. Nie ulega wątpliwości, że środki tego haraczu pozostawione w Lasach Państwowych, mogłyby skutkować zdecydowanie silniejszym impulsem rozwojowym w stosunku do terenów wiejskich aniżeli rzekomy impuls prorozwojowy, związany z modernizacją i budową dróg lokalnych ze środków przekazanych przez Lasy Państwowe.

Jeżeli Lasy Państwowe staną się niewydolne finansowe, a staną się niewydolne finansowe w razie utrzymania ww. haraczu przez dłuższy czas, i doprowadzi to do konieczności zmiany statusu i formy organizacyjno – prawnej Lasów Państwowych – wówczas leśne zasoby narodowe stracą nieuchronnie swój charakter społecznej wspólności majątkowej.

Nic tu by nie pomogła poprawka konstytucyjna, projektowana zresztą przez koalicję do uchwalenia przez Sejm w trakcie nocnych jego obrad - w wersji, zawierającej „ukrytą” możliwość prywatyzacji lasów państwowych.

Jest przecież oczywiste, że lasy mogą pozostać formalnie własnością Skarbu Państwa, przechodząc we władanie podmiotu prywatnego (choćby była to jednoosobowa spółka Skarbu Państwa) i na tej drodze tracąc atrybut współwłasności nas wszystkich.

Do demontażu statusu oraz formy organizacyjno – prawnej Lasów Państwowych może również dojść poprzez lansowanie poglądu, że status ten i inne elementy tejże formy są prawnie niedookreślone.

Zdanie autora jest to stwierdzenie nieprawdziwe. Status oraz inne elementy formy organizacyjno – prawnej Lasów Państwowych dadzą się osadzić w ramach polskiego porządku prawnego, co wykazano w niniejszym opracowaniu.

