

KONRAD A. POLITOWICZ

Lasy jako element dziedzictwa środowiskowego w kontekście praw podmiotowych

Forests as a part of national environmental legacy regarded to subjective rights of the citizens

ABSTRACT

Politowicz K. A. 2013. Lasy jako element dziedzictwa środowiskowego w kontekście praw podmiotowych. Sylwan 157 (8): 630-640.

Polish constitution and other legal acts realize that state-own forests are the legacy of every citizen of Poland, and admission into it for recreation – including horse riding – is one of subjective rights, which should be effectively protected. Obviously the ‘theory of the owner’, where the foresters realizing in state-own forests only owner’s privileges based on civil law, and both sides of that relation under law are equal, is not adequate on the area of administration and delimitation of these rights, as the citizen is always the weaker side.

KEY WORDS

subjective constitutional rights, sustainable development, horse riding, recreation, competences of foresters

ADDRESSES

Konrad A. Politowicz – e-mail: politowiczka@wp.pl
Sąd Rejonowy w Opolu; ul. Ozimska 60A; 46-020 Opole

Wstęp

W ramach obsługi coraz popularniejszej rekreacji tworzy się lub rewitalizuje liczne gospodarstwa agroturystyczne i kluby jeździeckie. Są one ukierunkowane na rekreację jeździecką realizowaną na terenach będących własnością tych podmiotów, ale także w ich otoczeniu. Jednakże zarówno miłośnicy jazdy rekreacyjnej, jak również zawodnicy trenujący konkurencje długodystansowe, spędzając wiele godzin w trasie, nie mogą uniknąć wjazdu na tereny prywatne lub pozostające własnością państwa. Do pierwszych zaliczają się w szczególności pola, a do drugich obszary okalające zbiorniki i ciekły wodne oraz lasy.

Jazda wierzchem po drogach przeznaczonych do ruchu publicznego nie następuje dylematów prawnych, gdyż jest ona traktowana równorzędnie do ruchu pojazdów, a jeździec jest traktowany jak prowadzący pojazd [Ustawa... 1997]. Z kolei na obszarach pól, z przyczyn czysto technologicznych, wyznaczane są ciągi komunikacyjne, które co do zasady są powszechnie dostępne i pozwalają na przejazd bez wyrządzenia szkód w uprawach. Tereny leśne funkcjonują w tym zakresie na nieco innych zasadach. Pojawia się kwestia dopuszczalności i dozwolonego zakresu korzystania z wytyczonych między uprawami leśnymi dróg i ścieżek. W przypadku lasów prywatnych zasady korzystania z prywatnej własności wynikają z regulacji prawa cywilnego. Ingerencja w prawo własności bez zgody właściciela jest więc niedopuszczalna. Przepisy wskazują służby i sytuacje, wobec których forma własności obszaru zalesionego ma znaczenie drugorzędne, a wstęp także na teren prywatny jest otwarty (np. w czasie akcji pożarniczych).

Natomiast w przypadku lasów stanowiących zasób Skarbu Państwa sytuacja nie jest tak oczywista. Jakkolwiek bowiem są one obszarem prowadzenia gospodarki leśnej, w tym mającej charakter zarobkowy, to jednak nie wszystkie cele utrzymywania we władaniu państwa obszarów leśnych mają uzasadnienie ekonomiczne.

Pojawianie się coraz większej liczby osób jeżdżących konno na szlakach służących służbie leśnej oraz przedsiębiorstwom pozyskującym surowiec powoduje, że wzajemne ich uprawnienia i obowiązki powinny być określone w sposób możliwie pełny i przejrzysty. Styk aktywności tych grup, których interesy mogą miejscami być sprzeczne, rodzi bowiem niejednokrotnie problemy [Wyrok... 2002]. Ich rozstrzygnięcie powinno opierać się na jednoznacznym i wyczerpującym brzmieniu przepisów. Za sprawą ogólnospołecznej funkcji zasobów środowiskowych zarządzanych przez służby państwowe niewystarczające wydaje się jednak proste odesłanie do regulacji prawa cywilnego, które nie wynika bezpośrednio także z dość szkieletowych uregulowań ustaw sektorowych. Fakt ten uzasadnia poszukiwania odpowiedzi na pytanie o formę prawną delimitacji dostępu do lasów dla rekreacji jeździeckiej, szczególnie że funkcjonujące obecnie stanowiska wydają się traktować ten problem dość powierzchownie.

Korzystanie z lasów w świetle przepisów ogólnych

Podłoża uprawnień do korzystania z zasobów środowiskowych poszukiwać można już w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Co prawda szereg z nich, z racji swojej ogólności, nie znajduje zastosowania wprost w praktyce funkcjonowania instytucji publicznych, to jednak stanowią one istotne wskazówki interpretacyjne dla przepisów szczegółowych. Art. 1 Konstytucji określa Rzeczpospolitą Polską jako dobro wspólne wszystkich jej obywateli. Od obywateli naszego kraju oczekuje się z jednej strony poczucia odpowiedzialności za wszystko, co Rzeczpospolita sobą reprezentuje (w tym niewątpliwie również dziedzictwo przyrodnicze), z drugiej zaś przyznaje się im mandat do korzystania z tej spuścizny, o ile nie godzi to w inne wartości chronione.

Doprecyzowania tej ogólnej formuły dokonuje art. 5 Konstytucji. Polska zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela, ale także strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z utrwalonymi poglądami doktryny i orzecznictwa zasada zrównoważonego rozwoju pełni przede wszystkim rolę dyrektywy wykładni, wtedy gdy pojawiają się wątpliwości co do rodzaju i zakresu obowiązków i sposobu ich realizacji tak po stronie państwa, jak i jednostek [Boć 1998; Bukowski 2004; Wyrok... 2009]. Odnosi się ona do wszystkich wymienionych w art. 5 ogólnych funkcji państwa. Jest to zatem konstytucyjna zasada ustrojowa, nakładająca na państwo działające przez swoje organy obowiązek kierowania się nią w realizacji jego zadań. Obejmuje to zarówno organy ustawodawcze, wykonawcze, jak i sądownicze. W pierwszej jednak kolejności do uwzględniania zasady zrównoważonego rozwoju obowiązany jest ustawodawca w procesie stanowienia prawa. Natomiast w procesie stosowania prawa pełni ona rolę podobną do zasad współżycia społecznego w prawie cywilnym, czyli służy do rozwiązywania konfliktów między konkurującymi ze sobą wartościami, gdy jedną z nich jest środowisko naturalne.

Mimo tak eksponowanej pozycji zasady zrównoważonego rozwoju, nie wolno jednak odczytywać jej przesłania w oderwaniu od innych zasad konstytucyjnych, w tym stanowiącej dopełnienie tych reguł zasady proporcjonalności. Art. 31 Konstytucji nakazuje miarkować ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Mogą być one ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie, w szczególności m.in. dla ochrony środowiska oraz wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą jednak naruszać istoty wolności i praw, które podlegają ochronie prawnej. Tym samym

każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych, a nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje. Wskazanie w kolejnym przepisie Konstytucji wartości, jaką jest środowisko, i to w kontekście praw i wolności jednostek jest wielce wymowne. Oznacza to, jak się wydaje, jakkolwiek nie wyrażono tego wprost, że zasoby środowiskowe i ich jakość, możliwość dostępu do walorów, jak również do korzystania z nich, stanowi z jednej strony roszczenie obywateli wobec państwa i siebie nawzajem, a z drugiej zaś wyznacza granicę dla korzystania zarówno przez jednostki, jak i samo państwo z przyznanych im dalszych uprawnień. Dopiero tak rozumiany zrównoważony rozwój staje się ideą wielowymiarową i pełną, zdolną do ewoluowania i elastycznego współbrzmienia z aktualnymi tendencjami w rozwoju społecznym i gospodarczym kraju. Wyroku Trybunału Konstytucyjnego [2006] lapidarnie wyraża ten postulat w stwierdzeniu, iż „w ramach zasad zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należąta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury niezbędnej dla, uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby, życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównoważonego rozwoju zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia”.

Powyższe wskazania ulegają dalszemu uszczegółowieniu w art. 74 i 86 Konstytucji. Zaproponowany kierunek ich wykładni jest tu konsekwentnie zachowany. Pierwszy nakazuje władzom publicznym prowadzenie polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne, natomiast drugi stwierdza powszechny obowiązek dbałości o stan środowiska oraz odpowiedzialność za spowodowanie jego pogorszenia. Pojęcie „bezpieczeństwo ekologiczne” należy rozumieć jako uzyskanie takiego stanu środowiska, który pozwala na bezpieczne przebywanie w tym środowisku i umożliwia korzystanie z tego środowiska w sposób zapewniający rozwój człowieka [Rakoczy 2006; Wyrok... 2010]. Tym samym z Konstytucji wynika powszechne, podmiotowe prawo obywateli do funkcjonowania w sprzyjających warunkach środowiskowych, a nadto do korzystania z zasobów środowiskowych w sposób uzasadniony potrzebami jednostek, byleby korzystanie to nie pozostawało w sprzeczności z prawami innych osób, bezpieczeństwem ekologicznym oraz zasadami zrównoważonego rozwoju. Haładaj [2002] słusznie doszukuje się w tych przepisach obywatelskiego prawa do środowiska, zaś prawo podmiotowe wyrażone w art. 74 ust. 3 stanowi gwarancję jego realizacji.

Jeżeli natomiast przejść na grunt ustawy, gdzie zgodnie z Konstytucją wyznaczono granice korzystania z „prawa do środowiska”, w oczywisty sposób jako centralny punkt odniesienia pojawi się prawo ochrony środowiska [Ustawa... 2001a]. Warto zwrócić uwagę zwłaszcza na art. 3 i 4 tej ustawy. Pierwszy ponownie dotyka problematyki „zrównoważonego rozwoju”, przez który rozumie się taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli. Drugi stwierdza, że powszechne korzystanie ze środowiska przysługuje z mocy ustawy każdemu i obejmuje korzystanie ze środowiska, bez użycia instalacji, w celu zaspokojenia potrzeb osobistych, w tym wypoczynku oraz uprawiania sportu. Prawo to ma charakter bezwzględny i nie jest ograniczone, czyli jest realizowane bez konieczności uzyskiwania pozwolenia. Chodzi tu jednak co do zasady o osoby fizyczne, obywateli RP oraz inne osoby znajdujące się „pod władzą” Rzeczypospolitej [Dziobek-Romański 2011; Gruszecki 2011].

Konieczne jest również odwołanie się do regulacji przepisów o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju [Ustawa... 2001b]. Wskazuje ona wprost, iż takim zasobem są lasy państwowe (art. 1 pkt 3). Art. 3 nakazuje gospodarowanie zasobami

strategicznymi zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, w interesie dobra ogólnego, co prowadzi „właściwe organy administracji publicznej oraz inne podmioty, sprawujące na podstawie odrębnych przepisów zarząd” zasobami naturalnymi (art. 4). Warto także zwrócić uwagę na art. 5 i 6, mówiące o tym, że świadczenia pozaprodukcyjne zasobów naturalnych Skarbu Państwa na potrzeby własne ludności, szczególnie rekreacja, są nieodpłatne. Wstęp do lasów państwowych i dostęp do cieków i zbiorników wodnych stanowiących własność Skarbu Państwa jest wolny, ale szczegółowe zasady korzystania ludności z zasobów naturalnych określają odrębne przepisy.

Lasy państwowe nie są więc wyjątkiem od ogólnych reguł postępowania z zasobami naturalnymi i ich udostępniania dla ludności. Dostęp ten ma być w zakresie realizowania rekreacji wolny i nieodpłatny, co można w kontekście zasad konstytucyjnych postrzegać jako prawo podmiotowe, podlegające ograniczeniom wyłącznie w zgodzie z zasadą proporcjonalności i tylko na mocy ustawy. Ograniczenia te nie mogą zaprzeczać samej naturze uprawnienia, czyli *de facto* wyłączać go. Jednostkom przysługuje roszczenie o dopuszczenie do korzystania w tego uprawnienia, którego właściwy tryb powinny przewidywać przepisy szczegółowe. Ponadto realizacja prawa do rekreacyjnego korzystania z lasów podlega, jak każda działalność ukierunkowana na środowisko naturalne, zasadom zrównoważonego rozwoju. Wynika stąd oczywiście konieczność wypracowywania zarówno w skali makro, jak i w warunkach lokalnych „złotego środka” między celami gospodarczymi, ochronnymi i społecznymi funkcjonowania lasów. Przepisy te pozwalają na przyjęcie, że zarówno rozumiana *largo* gospodarka leśna, jak i powszechne prawo do korzystania z zasobów leśnych posiadają istotny aspekt społeczny. Dla wspólnot lokalnych, zwłaszcza w obszarach eksploatowanych agroturystycznie, szczególnie gdy brak alternatywnych kierunków rozwoju gospodarczego regionu, może być to aspekt strategiczny. Tym bardziej zatem obowiązujące przepisy powinny przewidywać funkcjonalne mechanizmy rozstrzygnięcia o udostępnianiu rekreacyjnym lasów państwowych oraz określania jego zakresu z możliwością realnego wpływu podmiotów zainteresowanych na kształt tego rozstrzygnięcia. Z przyczyn gwarancyjnych powinny także istnieć tryby weryfikacyjno-odwoławcze. Pamiętać przy tym należy, że zapewnienie tej funkcjonalności leży przede wszystkim w sferze kompetencji i obowiązków organów prawodawczych, a dopiero w dalszej kolejności wykonawczych. Nie oznacza to wszak, że te ostatnie, posługując się regulacjami ogólnymi lub fragmentarycznymi, mogą się czuć zwolnione z konieczności działania na rzecz poszczególnych osób i wspólnot w celu maksymalnego zapewnienia im realizacji ich praw. Zasadą powinno być zatem, iż gdy dana ustawa sektorowa pewnej materii dotyczącej praw podmiotowych nie reguluje lub czyni to w sposób niejasny, organ/podmiot stosujący tę ustawę, sprawujący zarząd nad wycinkiem dziedzictwa zasobów naturalnych kraju, sięga posługując się wytycznymi „zrównoważonego rozwoju” do innych regulacji (do poziomu Konstytucji włącznie). Uwagi te stanowią konieczne uzupełnienie do pojawiającego się w doktrynie stwierdzenia, że przepisy regulujące korzystanie z lasów są *lex specialis* w stosunku do regulacji zawartych w Ustawie... [2001a], co mogłoby sugerować, że całkowicie wyłączają je (i inne), mając znaczenie wyczerpujące i niedopuszczające uzupełnienia nawet wobec oczywistych braków (tak w drodze wykładni, jak i analogii *legis*) [Walas 2011].

Ostatecznie podmiot zarządzający ma zatem uczynić zgłaszanemu roszczeniu zadość (o ile jest to możliwe) lub odmówić w oparciu o jednoznaczne przesłanki. Każde ograniczenie powszechnego, rekreacyjnego dostępu do środowiska, w tym lasów, wymaga zatem decyzji reglamentacyjnej opartej o dwa filary: przepisy ogólne prawa ochrony środowiska w świetle art. 5 Konstytucji oraz przepisy szczegółowe ustaw sektorowych [Korzeniowski 2010], do których zaliczają się m.in. ustawa o lasach i prawo wodne.

Rekreacyjny wstęp do lasów należących do państwa w świetle ustawy o lasach

Przedstawiony powyżej sposób rozumienia powszechnego prawa do korzystania ze środowiska nie jest powszechnie akceptowany w doktrynie. Zwłaszcza na gruncie ustawy o lasach [1991] stawiana jest teza, iż sposoby oraz możliwości korzystania z lasu związane są przede wszystkim z licznymi funkcjami, jakie pełni las, spośród których szczególnie ważne są te związane z gospodarką leśną (uprawa drzewostanu i pozyskiwanie surowca). Wiązać się to ma z jednoczesnym i rzekomo koniecznym ograniczaniem pozostałych funkcji lasu [Walas 2011]. Z takim stanowiskiem nie sposób się zgodzić, gdyż podważa ono ogólny przekaz zasady zrównoważonego rozwoju. Ponadto taką wolę prawodawcy wyrażoną w imieniu i interesie państwa można było (a nawet należało) zawrzeć również w ustawie o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju. Tymczasem regulacja ta przyjęła kierunek zgoła przeciwny, gdyż pojawia się w niej literalnie termin „korzystanie”, którego jedynie szczegółowy zakres mają określić ustawy sektorowe. Zatem tytuł rozdziału 5 ustawy („Zasady udostępniania lasów”) nie pozwala na przyjęcie, że udostępnienie nie oznacza przyznania prawa do korzystania, a *„korzystanie z lasu nie jest pojęciem normatywnym, tak jak ma to miejsce w przypadku pojęcia korzystania ze środowiska”* [Walas 2011]. Brak sformułowania „korzystanie z lasów” w ustawie oznaczać może zatem tylko tyle, że regulacja ta określa warunki udostępnienia (uzyskania dostępu, wstępu, wejścia do) obszarów leśnych należących do Skarbu Państwa dla ogółu obywateli, a także warunki odmowy lub ograniczenia tego wstępu (stałego lub czasowego), podczas gdy szczegóły korzystania z lasu, gdy taki dostęp został już udzielony, określają inne przepisy powiązane w systemie prawa (np. rozdział XIX kodeksu wykroczeń dotyczący szkodnictwa leśnego). Jest to oczywiście pewne uproszczenie, wszak występują także akty regulacyjne niższego rzędu, wydawane właśnie w oparciu o ustawę (np. Rozporządzenie... [1998a]), jednak wydaje się ono także w świetle szczegółowych regulacji ustawy o lasach uzasadnione.

Zatem traktowanie produkcyjnych i nieprodukcyjnych funkcji lasu jako wzajemnie się wykluczających jest nieuprawnione. Powinny one być w miarę możliwości harmonizowane, szczególnie, że art. 6 ustawy nakazuje prowadzenie działalności wykorzystującej zasoby leśne w sposób zapewniający z jednej strony wysoką produktywność, a drugiej potencjał do pełnienia teraz i w przyszłości wszystkich ważnych funkcji społecznych. Nie ulega wątpliwości, że rekreacja na łonie przyrody i doznawanie przeżyć estetycznych mieszczą się w ramach szeroko rozumianej kultury i jako takie służą socjalizacji, choć lokalnie mogą także posiadać aspekt ekonomiczny [Kadecki 1978]. Z tej perspektywy sprowadzenie wszystkich podmiotów zewnętrznych wobec struktury zarządczej lasów do roli petentów nie wydaje się być słuszne. Nacisk winien być położony raczej na współodpowiedzialność i współgospodarowanie, szczególnie że poza przypadkami wyjątkowymi (rezerwaty), gospodarka leśna prowadzona jest niemal na całym areale lasów należących do Skarbu Państwa, co czyniłoby omówione wyżej zasady raczej wyjątkami niż regułą. Nie ma przy tym znaczenia, że, według niektórych, między użytkowanie turystyczne a funkcje produkcyjne i ekologiczne na stałe wpisany jest konflikt. Zrównoważona gospodarka leśna oznacza bowiem właśnie konieczność wypracowania równowagi między różnymi formami korzystania z lasu [Gwiadzowicz 2005]. Także Sąd Najwyższy podkreślał, że bezsprzecznie głównym zadaniem Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe w zakresie działalności leśnej nie jest zarobkowa działalność wytwórcza czy handlowa. Wykonując działalność zarobkową, środkami finansowymi osiągniętymi z tej działalności Lasy Państwowe pokrywać mają bowiem wydatki związane z ochroną i rozwojem lasów [Wyrok... 2011].

Art. 26 ustawy o lasach stanowi, iż lasy pozostające własnością Skarbu Państwa są udostępniane dla ludności. W ust. 2 i 3 wskazano jednak (w katalogu zamkniętym) przesłanki ograniczenia tego dostępu. Stały zakaz wstępu dotyczy infrastruktury związanej z utrzymaniem i odtwarzaniem lasu (uprawy leśne, powierzchnie doświadczalne, drzewostany nasienne, ostoje zwierząt, źródła rzek i potoków, obszary zagrożone erozją). Wynika on z samej ustawy, ma charakter bezwzględny (poza służbami uprawnionymi) i może być jedynie uszczegółowiony w terenie stosownymi oznaczeniami [Rakoczy 2011]. Natomiast zakaz okresowy dotyczy sytuacji doraźnych, warunkowanych tak środowiskowo, jak i gospodarczo (np. zniszczenie albo znaczne uszkodzenie drzewostanów, degradacja runa leśnego, zagrożenie pożarowe, zabiegi hodowlane czy ochronne, pozyskanie drewna). Opiera się on na decyzji nadleśniczego, wynikającej z jego oceny sytuacji, przy czym zaistnienie określonych przesłanek obliguje nadleśniczego do podjęcia takiej inicjatywy. Tu już absolutnie konieczne jest zastosowanie przewidzianych przepisami oznaczeń [Rozporządzenie... 1998b]. Nadleśniczy wprowadza ograniczenie dostępu do lasu właśnie przez ustawienie tablic z napisem „zakaz wstępu” wraz z podaniem przyczyny i terminu wprowadzonego ograniczenia, czyli jest to konstytutywne zdarzenie prawne (odtąd zakaz obowiązuje) [Rakoczy 2011]. Gdy na tablicy nie umieszczono wszystkich wymaganych przez przepisy szczegółowe danych, zakaz nie może obowiązywać, gdyż ingerując w sferę praw i wolności jednostki, nie czyni tego w sposób jednoznaczny i określony. Tablica jest jedynym źródłem informacji o zakresie zakazu wstępu do lasu. Wystawienie tablic jest więc formą zwyczajowo obowiązującego obwieszczenia komunikatu o ustanowieniu ograniczenia w prawie powszechnego wstępu do lasu. Pośrednio wskazuje na to §3 Rozporządzenia... [1998b], nakazując rozmieszczenie tablic przy drogach publicznych, drogach leśnych, na których dopuszczony jest ruch pojazdów, wokół miejsc postoju pojazdów oraz pól namiotowych, czyli na granicach terenu objętego zakazem.

Dodatkowe ograniczenia dostępu do terenów leśnych wprowadza także art. 29 ustawy o lasach, dotyczący ruchu pojazdów i jazdy wierzchem. Generalna zasada dopuszcza ruch pojazdów silnikowych i zaprzęgowych jedynie wytyczonymi w lesie drogami publicznymi [Ustawa... 1985]. Drogi leśne mogą być udostępnione do ruchu, jednak wynikać to musi z decyzji nadleśniczego, której przejawem jest oznakowanie drogi stosownymi drogowskazami [Ustawa... 1991]. Nie wprowadzono tu żadnych szczególnych wymogów formalnych dla takiego rozstrzygnięcia ani żadnych trybów jego weryfikacji. Nie wskazano także na dopuszczalność działania na wnioski ewentualnych zainteresowanych, co przekłada się także na brak w ustawie zapisu odnośnie możliwości nadania wnioskodawcy statusu strony. Dokładnie tak samo uregulowano problem wjazdu do lasu wierzchem. Jazda konna w lasach państwowych dopuszczalna jest wyłącznie drogami wyznaczonymi przez nadleśniczego. Jest to jako czynność rekreacyjna, przy tym nie niosąca za sobą ryzyka związanego z korzystaniem z pojazdów mechanicznych (np. możliwość spowodowania zapłonu), element zwykłego, powszechnego, socjalnego korzystania z lasu jako składnika środowiska, objętego zasobem dziedzictwa narodowego. Wymaga to jednak pewnego rodzaju zezwolenia, którego status prawny jest stale w orzecznictwie i doktrynie dyskusyjny. Jest to wszak fakultatywna decyzja nadleśniczego wynikająca z jego oceny sytuacji. Jednocześnie ma ona charakter delimitacyjny wobec powszechnego prawa podmiotowego obywateli. W świetle art. 31 Konstytucji ten uzasadniony i dopuszczalny zakres ograniczania należy, przez wzgląd na cele ekologiczne i gospodarcze lasu, oceniać zgoła inaczej, znacznie wężiej niż zakres ograniczeń w prawie do przejazdu przez las pojazdem silnikowym.

Teoria „właścicielska” w zarządzie lasami należącymi do państwa a imperium nadleśniczego

Rola nadleśniczego w delimitacji dostępu obywateli do terenów leśnych w drodze wydawanych przez niego decyzji wynika z faktu, że jest on zasadniczym podmiotem w ramach struktury zarządczej lasów państwowych i w zakresie prowadzonego nadleśnictwa wykonuje wszelkie czynności niezastrzeżone dla innych instytucji (parki narodowe, lasy w dyspozycji Agencji Nieruchomości Rolnych). Lasy Państwowe są formą zarządu wybraną przez samo państwo w celu prowadzenia spraw związanych z lasami. Zgodnie z art. 32 ust. 1 Ustawy... [1991] Lasy Państwowe są państwową jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, reprezentującą jako *statio fisci* Skarb Państwa. Podstawowym celem tej jednostki jest zatem zarządzanie lasami i reprezentowanie interesów Skarbu Państwa w zakresie zarządzanego mienia.

Strukturę organizacyjną Lasów Państwowych i kompetencje jego organów opisuje Ustawa... [1991]. Tworzą ją dyrekcja generalna, dyrekcje regionalne i nadleśnictwa. Niemniej gdy wczytać się w regulacje szczegółowe, już *prima facie* widać, że rzeczywisty czynnik decyzyjny skupiony jest na każdym poziomie w rękach dyrektorów i odpowiednio nadleśniczych, podczas gdy pozostały aparat stanowi jedynie ich wsparcie [Ochendowski 2005]. Mimo że nadzór nad Lasami Państwowymi sprawuje minister właściwy do spraw środowiska, a w ramach tej organizacji funkcjonują wspomniane wyżej szczeble organizacyjne, nie oznacza to, iż poszczególne te poziomy wiążę ścisła, hierarchiczna podległość służbowa. Posiadają one szeroki zakres samodzielności, zamykającej się w powierzonych im funkcjach zarządczych. Ustawodawca przypisał im pewne szczególne zadania i kompetencje, których katalog nie jest zamknięty i może być *ad casu* dostosowany do zasadniczego celu ich funkcjonowania, jakim jest prawidłowe zarządzanie lasami. Dyrektor Generalny LP wydaje zgodnie z § 6 Statutu LP zarządzenia stanowiące akty prawa wewnętrznego, odnoszące się jako regulacje ogólne do jednostek PGL i dla nich wiążące, ale niemogące stanowić podstawy decyzji wobec obywateli. Dyrektor Regionalny koordynuje oraz nadzoruje działalność nadleśniczych i kierowników jednostek organizacyjnych o zasięgu regionalnym, a także wydaje zarządzenia i decyzje w zakresie swojej właściwości. Natomiast samodzielną gospodarkę leśną w nadleśnictwie, korygowaną jedynie przez organy nadrzędne, w tym głównie za pomocą aktów prawno-organizacyjnych, sprawuje nadleśniczy. Reprezentuje on Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych i kieruje nadleśnictwem jako podstawową jednostką organizacyjną Lasów Państwowych w zakresie swojej kompetencji miejscowej [Wyrok... 2011].

Określone decyzje i działania władcze przedstawicieli służby leśnej, za które odpowiedzialność skupia się w osobie nadleśniczego, mogą oddziaływać na osoby trzecie i to nawet na bliżej nieokreślony krąg potencjalnych zainteresowanych. Tak wygląda również kwestia wyznaczenia, zmiany przebiegu i usunięcia z terenu lasu drogi niepublicznej (leśnej), gdzie dopuszczalne jest poruszanie się pojazdami mechanicznymi oraz zakaz wstępu do lasu. Nie wypracowano jednak dotąd w doktrynie jednoznacznego stanowiska odnośnie tego, czy w omawianej sferze aktywności nadleśniczy jest organem administracji publicznej i czy stosownie do tego jest władny wydawać decyzje administracyjne i inne akty o podobnym charakterze [Tyburek 2011].

Podobnie ma się problem uznania dyrektora regionalnego, dyrektora generalnego lub ministra ds. środowiska za organ wyższego rzędu wobec nadleśniczego. Spór ten można doskonale nakreślić, odwołując się do dwóch przeciwstawnych stanowisk na gruncie statusu Lasów Państwowych w obrocie prawnym. Pierwsze jako decydujący wskazuje element cywilistyczny aktywności podejmowanej z zaangażowaniem majątku państwowego. Nawet ono nie jest jednak

w pełni jednolite. Jego zwolennicy twierdzą z jednej strony, iż Lasy Państwowe dokonują wszelkich czynności wyłącznie w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, czyli że każda czynność cywilnoprawna tej jednostki organizacyjnej ma być *de iure civili* czynnością Skarbu Państwa/dokonaną na rachunek Skarbu Państwa [Tyburek 2011]. Z drugiej natomiast strony orzecznictwo wskazywało, iż z art. 50 Ustawy... [1991] wynika, że nadleśnictwa gospodarują na gruntach państwowych na własną rzecz (rachunek), na zasadzie samodzielności finansowej, gdyż sprawują władztwo nad powierzonymi ich zarządowi gruntami, co należy interpretować w duchu art. 336 kodeksu cywilnego (formuła posiadania zależnego) [Wyrok... 1994]. Skarb Państwa, reprezentowany przez odpowiednie jednostki organizacyjne Lasów Państwowych, prowadzi zatem zwykłą działalność gospodarczą w rozumieniu art. 2 Ustawy... [2004]. Z powyższych ustaleń doktryna wywodzi, iż mimo posiadania możliwości wpływu na osoby trzecie, swoistego imperium, podmioty wchodzące w skład struktury Lasów Państwowych, w tym zwłaszcza nadleśniczy, nie są organami administracji publicznej, gdyż realizują wyłącznie dominium [Rakoczy 2011; Tyburek 2011]. Argumentami przemawiającym za tym ma być brak w ramach Lasów Państwowych struktury hierarchicznej, nieprzyznanie podmiotowości prawnej oraz jedynie ogólne określenie kompetencji poszczególnych szczebli organizacyjnych, w tym nadleśniczego, przy jednoczesnym braku jednoznacznego wskazania w ustawie podstaw do wydania decyzji administracyjnej lub aktu prawa miejscowego (wraz ze stosownym trybem odwoławczym). Ponadto art. 26 Ustawy... [1991], wyraźnie odwołując się do własności Lasów Państwowych, uwypukla element prywatnoprawny. Zatem to, że Lasy Państwowe wykonują zadania z zakresu administracji publicznej, w żaden sposób nie świadczy o tym, że są organami administracji publicznej. Także wprowadzanie określonych ograniczeń na terenach lasów jedynie poprzez ustawienie tablic, będących przejawem woli podmiotu zarządzającego, ma charakteryzować czynności prawa prywatnego, a nie władztwo administracyjne. Wobec tego nadleśniczy, nie będąc organem administracji, wykonuje tylko kompetencje właścicielskie Skarbu Państwa, a tym samym również udostępnienie dróg do jazdy konnej, jego zakres, cofnięcie pozwolenia, są zależne od jego oceny i decyzji, z których nie może być w żaden sposób rozliczany. Przy ich wydawaniu nadleśniczy kieruje się głównie celami gospodarczymi prowadzonego nadleśnictwa, a ewentualni niezadowoleni mogą poszukiwać ochrony swych praw wyłącznie na drodze postępowania cywilnego. Argumentację tę poddać należy jednak szerokiej krytyce w kontekście przedstawionej uprzednio argumentacji.

Uznawana za uniwersalną teoria „właścicielska” zarządu przez nadleśniczych obszarami lasów należących do państwa, co ma się rozciągać także na sferę delimitacji dostępu obywateli do lasów, po pierwsze nie zauważa, że zasadniczym kryterium odróżnienia stosunków o charakterze cywilnym od wchodzących w zakres administracji jest równorzędność i określoność stron stosunku prawnego. Gdy sąd ustanawia, choćby wbrew woli właściciela, służebność drogi koniecznej, czyni to na rzecz konkretnej nieruchomości władnącej. Także prawo przechodu dotyczy wskazanych osób. W każdym jednak z tych przypadków bada się uzasadniające je stosunki społeczno-gospodarcze, a także zasady współżycia społecznego. Służebności te mogą, ale nie muszą, być przyznane. Ponadto jako zasadniczy tryb porozumienia stron przewidziana jest tu umowa/porozumienie, podczas gdy rozstrzygnięcie władcze sądu to ostateczność. Tymczasem w przypadku decyzji nadleśniczego krąg jej adresatów jest nieokreślony. Decyzja ma charakter powszechnie obowiązujący na danym terenie. Nie ma tu również mowy o równorzędności stron, gdyż nadleśniczy zdecydował tak albo inaczej, samemu rozważając przesłanki. Udostępnienie drogi dla rekreacji konnej nie posiada także żadnego bezpośredniego celu gospodarczego. Nie zabezpiecza również pierwszoplanowych potrzeb społecznych, a jedynie potrzeby wyższego

rządu, bardziej abstrakcyjne (kulturalne, estetyczne). Wprost stosowalna jest tu jedynie zasada zrównoważonego rozwoju. Wobec braku wskazania w Ustawie... [1991] trybu wnioskowego lub procedury porozumienia na linii jednostka – nadleśniczy sprawa rozstrzygana jest władczo, jednostronnie i pozostaje w zakresie szeroko definiowanego uznania.

Czym innym jest zatem w sensie głębi materialnej cywilistyczna służebność, która na terenach zarządzanych przez Lasy Państwowe również może być co do zasady ustanowiona, a czym innym realizacja konstytucyjnego prawa do korzystania ze środowiska. Co oczywiste, roszczenia wynikającego z tego ostatniego nie można podnosić wobec żadnego z prywatnych właścicieli lasów, gdyż nie wchodzi one do zasobów dziedzictwa narodowego jako wspólnej własności, gdzie także Skarb Państwa jest jedynie formą organizacyjną realizowania nad nim władztwa. Zatem „własność” Skarbu Państwa jest pewną fikcją prawną, pochodną praw jednostek tworzących państwo, podczas gdy własność prywatna jest prawem podmiotowym sensu stricto. Jest to zgodne z ideą prymatu jednostki nad wszelkimi przejawami życia zbiorowego, gdyż to jednostce, w przeciwieństwie do państwa, przysługuje szereg przyrodzonych, pierwotnych uprawnień. Także Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej odwołuje się w preambule do zbiorowego suwerena jako zbioru jednostek, nadając mu pierwotną wobec wszelkich instytucji podmiotowość. Upodmiotowienie jednostki i narodu jako suwerena nakazuje przypisanie wszelkim przejawom państwa roli jedynie służebnej, organizacyjnej i wykonawczej. Zatem własność państwowa ma charakter instrumentalny wobec nadrzędnych celów, jakie ma wypełniać państwo wobec swoich obywateli. Państwo zarządza majątkiem wspólnym w imieniu narodu, tak jak nadleśniczy zarządza lasami w imieniu Skarbu Państwa, a przeciwieństwu nikt nie odejmuje możliwości działania władczego i korzystania z imperium (za pośrednictwem jego organów). Własność prywatna jest natomiast wartością samoistną. Nie ma obowiązku czynienia z niej jakiegokolwiek użytku i nie jest to podstawą zarzutów czy roszczeń osób trzecich. Prywatny właściciel lasu może go nawet ogrodzić, uniemożliwiając tym samym swobodny wstęp na jego teren, lub ustanowić zakaz wstępu przez wystawienie tablic informacyjnych, w zasadzie bezterminowo.

Warto także zauważyć, że kodeks cywilny nie wskazuje konkretnych metod wzajemnego dochodzenia praw jednostek, a jedynie je definiuje. Tak czyni również Ustawa... [1991] w odniesieniu do przysługującego każdemu z obywateli generalnego roszczenia o udostępnienie lasu, co wynika z powszechnego prawa podmiotowego. Byłoby w tym ujęciu kuriozalne, gdyby obywatele dochodzący dopuszczenia do realizacji swego konstytucyjnego uprawnienia musieli sądzić się z państwem, które im to prawo zagwarantowało jak równy z równym. Biorąc także pod uwagę funkcjonujący w procesie cywilnym ciężar dowodu, *de facto* to uprawniony musiałby wnosić i dowodzić, iż dane uprawnienie mu przysługuje, mimo iż wynika ono z przepisów prawa, a nie nadleśniczy wykazywać, dlaczego nie mógł go udostępnić bądź udostępnić w oczekiwanym zakresie. Jest to tryb badania sprawy charakterystyczny dla postępowań administracyjnych. Taki „właścicielski” system koncesjonowania uprawnień obywateli razi także wyłączeniem szeregu instrumentów gwarancyjnych, jakie przysługują stronie w kontakcie z dzierżycielem imperium, który w założeniu jest stroną dominującą na gruncie procedur administracyjnych. Ponadto wszelkie koszty w niejednokrotnie długotrwałym procesie cywilnym wykląda powód, a ich wysokość może być, co zauważał tak w odniesieniu do długości procesu, jak i jego „ceny” Trybunał Strasburski, znaczącą barierą dla dochodzenia praw jednostki. Nie byłoby pożądane postawienie tych barier na drodze osób starających się o dochodzenie ich uprawnień czerpiących wprost z gwarancji konstytucyjnych i określonych jako powszechne, a nie indywidualne, co jest domeną procesu cywilnego.

Literatura

- Boć J. [red.]. 1998. Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku. Wrocław.
- Bukowski Z. 2002. Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska. Pr. i Środ. 4 (63).
- Dziobek-Romański J. 2011. Skuteczność działań administracji publicznej. Pr. i Środ. 1 (56).
- Gruszecki K. 2011. Komentarz do art. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska. Prawo ochrony środowiska. Komentarz. LEX.
- Gwiadzowicz M. 2005. Strategia Leśna Unii Europejskiej. Informacja 1145 Kancelarii Sejmu, Warszawa.
- Haładyj A. 2002. Konstytucyjne prawo do korzystania z wartości środowiska. Pr. i Środ. 2 (37).
- Kadecki W. 1978. Ochrona lasów w prawie karnym. Palestra 3: 18.
- Korzeniowski P. 2010. Radca prawny odpowiada. Pr. i Środ. 3 (95).
- Ochendowski E. 2005. Prawo administracyjne. Część ogólna. Toruń.
- Rakoczy B. 2011. Komentarz do art. 26 ustawy o lasach. LEX.
- Rakoczy B. 2006. Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Toruń.
- Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 28 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ochrony i zbioru produktów runa leśnego oraz zasad lokalizowania pasiek na obszarach leśnych. 1998a. Dz. U. z 1999 r. nr 6, poz. 42 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 6 stycznia 1998 r. w sprawie określenia wzoru znaku zakazu wstępu do lasu oraz zasad jego umieszczenia. 1998b. Dz. U. z 1998 r., nr 11, poz. 39.
- Tyburek M. 2011. Status prawny i zadania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. W: Rakoczy B. [red.]. Wybrane problemy prawa leśnego. Oficyna.
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. 2004. Dz. U. z 2010 r., nr 220, poz. 1447 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym. 1997. Dz. U. z 1997 r. nr 108, poz. 908 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. 1985. Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. 2001a. Dz. U. z 2008, nr 25, poz. 150 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach. 1991. Dz. U. z 2011 r., nr 11, poz. 59 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju. 2001b. Dz. U. z 2001 r., nr 97, poz. 1051 z późn. zm.
- Walas M. 2011. Korzystanie z lasów a korzystanie ze środowiska. W: Rakoczy B. [red.]. Wybrane problemy prawa leśnego. Oficyna.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 marca 1994 roku. 1994. sygn. III SA 1314/93. Wspólnota 33/14.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2002 roku. 2002. Sygn. IV KK 344/02. LEX 75492.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lipca 2011 roku. 2011. Sygn. I CSK 582/10. LEX 970063.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 marca 2009 roku. 2009. Sygn. II SA/Go 825/08. LEX 526352.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 marca 2010 roku. 2010. Sygn. VII SA/Wa 1920/08, LEX 607034.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2006 roku. 2006. Sygn. K 23/05. OTK 6/62.

SUMMARY

Forests as a part of national environmental legacy regarded to subjective rights of the citizens

Article tries to reinterpret art. 29 section 1a of Polish Forest Act according to wide overview at legal system background. Basing on statement that all citizens have constitutional right of admission to the state-owned forests to realize recreation, first of all article shows horse riding recreation as a part of cultural activity of citizens, social balance development and very important component of local economy. Agricultural farms as a part of small business and local employers, definitely need to offer close contacts with environment to keep their attraction for the tourists and recreants. Those values should be also supported by the government. To create

legal system, which favors subjective rights against the interests of institutional structures of the state is one of many ways of that support. Art. 29 section 1a of Polish Forest Act represents popular in the 1980s but presently unacceptable way of radical restrictive regulations, which helps state organs to keep global control about every manifestation of citizens activity (even in the forests). In state-owned forests part of mentioned structures are obviously the foresters creating present and future economic and social policy of the forest area which every one of them administers. So it is possible and necessary to separate foresters competences in two areas: management and administration. Delimitation of subjective rights is obviously the point of state authority – not just realization of the owner's privileges based on civil law, even if many commentators can hardly agree with that point of view. Mentioned regulation is not clear enough to not leave some space for such interpretations to restore subjective rights and recreation development.