

ZYGMUNT MLECZKO

Podstawy prawne funkcjonowania leśnictwa w Polsce w świetle ustawy o lasach z dnia 28.09.1991 r.*

Legal Foundations of the Forestry Functioning in Poland in the Light
of the Forest Act of 28th Sept, 1991.

Joint Report to Prof. Ludwik Jastrzębski's Elaboration

Znakomity znawca problematyki leśnictwa, jakim niewątpliwie był prof. Ludwik Jastrzębski, omawia podstawy prawne funkcjonowania leśnictwa w Polsce w swoim referacie w trzech głównych aspektach, tj. kompletności uregulowań prawnych problematyki leśnictwa, trafności rozwiązań szczegółowych oraz luk i błędnych uregulowań prawnych.

Wydaje się, że już obecnie można dokonać wstępnej oceny skuteczności funkcjonowania mechanizmów prawnych wprowadzonych ustawą o lasach z 28 września 1991 r.

Referat prof. Jastrzębskiego dokonuje wprawdzie takiej analizy, jednakże głównie w zakresie funkcjonowania przepisów o charakterze zakazów i związanych z tym sankcji karno-administracyjnych. Do pozytywnych przepisów formalno-prawnych zalicza autor referatu połączenie problematyki lasów państwowych i nie stanowiących własności państwa w jedną całość.

Rozwijając ten temat zauważyć wypada, że ustawodawca nadzór nad lasami nie stanowiącymi własności Skarbu Państwa powierzył wojewodom i kierownikom urzędów rejony-owych co z punktu widzenia wymagań prawa jest rozwiązaniem prawidłowym: jednakże już w pierwszym roku stosowania tego prawa okazało się, że z przyczyn ekonomicznych i merytorycznego nadzoru, administracja państwowa nie była w stanie nadzoru tego sprawować i doszło do powierzenia go z powrotem nadleśniczym i dyrektorom regionalnych dyrekcji.

*Koreferat do opracowania prof. dr hab. Ludwika Jastrzębskiego

Tak więc rozwiązania prawne z punktu widzenia prawa okazały się niefunkcjonalne w praktyce. Wśród pozytywnych przepisów prof. Jastrzębski wymienia między innymi "szerokie możliwości uznawania lasów za lasy ochronne".

Analizując treść przepisu art. 15 ustawy z 28.09.1991 r. o lasach, uwagę zwraca brak obowiązku uznawania lasów za ochronne. Dotyczy to nawet takich przypadków jak ochrony brzegów wód a także drzewostanów nasiennych lub stanowiących ostoje zwierząt. Przepis ten wymienia wśród lasów, które mogą być uznawane za lasy ochronne również lasy, które "stanowią drzewostany uszkodzone na skutek działalności przemysłu". Wydaje się, że określenie to nie oddaje istoty sprawy, gdyż nie chodzi o utrzymanie drzewostanów uszkodzonych działalnością przemysłu ale o zachowanie lasu w strefie chroniącej przed tą działalnością.

Autor referatu trafnie podkreśla, że treść art. 20 ustawy o lasach nie jest jednoznaczna i jak można sądzić nie w całości odpowiada intencji ustawodawcy. Nie można jednak nie dostrzegać, że przepis ten nakazujący uwzględnienie w planach zagospodarowania przestrzennego ustaleń planu urządzania lasu w zakresie granic i powierzchni lasów jest przepisem, który perspektywicznie spełniać będzie rolę ochronną w stosunku do takich lasów. Nie jest to jednak przepis wykluczający stosowanie przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, które to przepisy w dużym zakresie stwarzają kompetencję oceny do zmiany przeznaczenia gruntów leśnych. Przykładem tego jest przepis art. 7 tejże ustawy.

Wątpliwości autora można więc uznać za trafne w tym sensie, że przeznaczenie gruntu leśnego w planach zagospodarowania przestrzennego na cele nieleśne zgodnie z przepisami ustawy z 26.03.1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie jest wykluczone. Pewne wątpliwości budzi przepis art. 27 pkt. 2 ustawy o lasach, mówiący o udostępnieniu lasu do zbiorów płodów runa leśnego do celów handlowych i przemysłowych. Nie wdając się w ocenę jego zasadności zauważyć należy, że rozgraniczenie zbiorów płodów runa leśnego do celów handlowych czy na potrzeby własne ludności jest niezwykle trudne w warunkach gospodarki rynkowej. Żaden przepis ustawy nie podaje kryteriów takiego rozwiązania.

Prof. Jastrzębski, do ustaw, które stanowią podstawy prawne funkcjonowania lasów w Polsce zalicza ustawę z 17.06.1959 r. o hodowli, ochronie zwierząt łownych i prawie łowieckim. Nie próbuje jednak ani systemowo ani merytorycznie ocenić współzależności gospodarki leśnej i jej fragmentu jakim jest gospodarka łowiecka.

Z punktu widzenia systemowego uregulowania gospodarki leśnej ustawa o lasach musiała z konieczności regulować fragmenty szczegółowych zagadnień łowieckich jak u.p. w art. 9 pkt 3 — sposób gospodarowania zwierzyną, art. 18. ust. 4 pkt 3 p.p.d — gospodarka łowiecka w planie urządzania lasu, art. 30 pkt 11,12 — przepisy ochronne dla bytowania i rozwoju zwierząt. Jednakże w ustawie zwraca uwagę brak określenia podstawowych kryteriów gospodarki łowieckiej, które by funkcjonowały perspektywicznie.

W konsekwencji tego ustawa szczegółowa w stosunku do ustawy o lasach, jaka niewątpliwie jest i będzie ustawa "łowiecka", określać będzie te podstawowe kierunki gospodarki leśnej w zakresie łowiectwa jako pilne zagadnienie, które powinno znaleźć uregulowanie w ustawie o lasach lub ustawie łowieckiej uznać należy odpowiedzialność za szkody

wyrządzone przez zwierzynę w ogóle człowiekowi na ciele lub mieniu. Fakty wyrządzenia takich szkód zwłaszcza przez niedźwiedzie i jelenie nie należą do rzadkości.

Proponowana przez prof. Jastrzębskiego organizacja łowiectwa na podstawie prawa o stowarzyszeniach z 7.04.1989 r. (Dz.U. Nr 20, poz. 104) jest propozycją godną rozważenia. Krótkiej analizie wymaga również zmiana wprowadzona w art. 73 ustawy o lasach do ustawy łowieckiej. Uregulowany w tej noweli administracyjny tryb "uregulowania" tzw. odstrzału redukcyjnego już u podstawy zawiera zbyt ogólne sformułowania takie jak "dotkliwe szkody w uprawach i plonach rolnych lub uszkodzenia roślinności leśnej". To nie przyrodnicze określenie szkód prowadzi do różnej interpretacji i przedłużania postępowania..

Odnotować też należy, że w treści ustawy o lasach brak jest jakiegokolwiek odniesienia do istniejących serwitutów w lasach państwowych, do likwidacji których należałoby stworzyć szczególne mechanizmy prawne. Krytyczna ocena czynności zabronionych w lasach (art. 30 ustawy o lasach) jest w pełni uzasadniona.

Wydaje się, że ustawa o lasach powinna była odnieść się w tym zakresie do Kodeksu wykroczeń (art. 148 i następne) albo też wyszczególniając czynności zabronione w lasach zaopatrzyć te zakazy w sankcje karno-administracyjne lub karne. Jest to również szerokie zagadnienie systematyki tej dziedziny prawa. Obecne ujęcie art. 30 ustawy o lasach ma w istocie rzeczy znaczenie deklaratoryjne.

Gwoli ścisłości zauważyć należy, że sankcje, o których mówi autor referatu, odnoszą się nie do ustawy o lasach, ale do ustawy o ochronie przyrody. Rozdział 8 ustawy o lasach normuje zasady gospodarki finansowej w Lasach Państwowych. Trudno jednak bez zastrzeżeń przyjąć krytyczne uwagi autora referatu odnoszące się do niewspółmierności sankcji za naruszenie dóbr chronionych ustawą o lasach i ustawą o ochronie przyrody. Daje się bowiem dostrzec różnicę w wartości tych dóbr i to wartości nie tylko materialnej.

Ustawa z 16 października 1991 r. o ochronie przyrody, przewiduje surowe sankcje jednakże chodzi w niej o czyny przeciwko chronionym obiektom przyrodniczym. Jeśli chodzi o problem zaśmiecania lasu to faktem jest, że przepis art. 30 ust. 1, pkt 2 zabrania zaśmiecania lasu jednakże przepis ten nie jest zaopatrzony w żadną sankcję. Tym niemniej nie można zgodzić się z tezą autora referatu, że czyny polegające na zaśmiecaniu lasu są bezkarne. Art. 154 kodeksu wykroczeń przewiduje w § 2 karalność za takie czyny, przy czym przepis ten przewiduje tylko karę grzywny.

Bardzo obszernie prof. L. Jastrzębski przedstawił w swoim referacie problem szkody ekologicznej. Jako wieloletni pracownik b. OZLP w Katowicach mam szczególne odniesienie do tego zagadnienia i podzielam pogląd autora referatu, że ograniczenie mechanizmu ochrony lasu do przepisu art. 11 ustawy o lasach jest wielką szkodą dla lasów. Przejęcie przez budżet wydatków związanych z kosztami zagospodarowania, ochrony i przebudowy lasów jest — jak wykazuje życie rozwiązaniem niewystarczającym.

Proponowany i funkcjonujący dotychczas system przymusowych umów o świadczeniu na rzecz lasów uszkodzonych szkodliwym oddziaływaniem pyłów i gazów, był czymś szczególnym w polskim systemie prawnym i postrzegany był ze strony jednostek przemysłu jako swojego rodzaju mechanizm przymusu stwarzający dla lasów sytuację uprzywilejowania.

System ten był niewątpliwie dyskusyjny w różnych jego ogniwach a przede wszystkim w zakresie "normatywnego" ustalania szkody i jednostek za szkodę tę odpowiedzialnych.

Nie można jednak odrzucenia tego systemu uznać za osiągnięcie równowagi prawnej w ochronie w lasach. Opracowania profesorów T. Partyki i T. Tramplerę pozwalają na stworzenie bardziej sprawnego mechanizmu ochrony lasu od systemu przyjętego w art. 11 ustawy o lasach.

Pragnę wyrazić przekonanie, że w najbliższym czasie zaistnieje potrzeba dalszego rozważenia tego doniosłego problemu albowiem ani budżet Państwa ani Lasy Państwowe nie powinny uczestniczyć w kosztach produkcji zakładów przemysłowych.

Omawiając skrótowo organizację leśnictwa w Polsce autor referatu swoje poglądy w tym również krytyczne, formułuje na podstawie analizy historyczno-porównawczej instytucji działających w zakresie leśnictwa i dochodzi do wniosku, że organizacja ta jest hierarchicznie zbyt rozbudowana, kompetencyjnie niezrównoważona a jeśli chodzi o organizację gospodarczą Lasów Państwowych to zbyt ograniczoną kompetencyjnie na korzyść Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

Pobieżna nawet analiza przepisów rozdziału 6 ustawy z 28 września 1991 r. pozwala stwierdzić, że merytoryczne kompetencje w zakresie organizacji Lasów Państwowych skoncentrowane zostały w dwóch jednostkach tj. w urzędzie Ministra OŚZNiL oraz w nadleśnictwie. Najdobitniej podkreślają to postanowienia dotyczące planu urządzania lasu, który to plan zatwierdza minister a realizuje nadleśniczy. Nadleśnictwa tworzy, likwiduje, łączy i dzieli minister, a organizację wewnętrzną nadleśnictwa tj. podział na leśnictwa i osadę pracowniczą ustala nadleśniczy. Nadleśniczy prowadzi samodzielnie gospodarkę leśną w nadleśnictwie na podstawie planu urządzania lasu oraz odpowiada za stan lasu.

W zakresie kompetencji Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych pozostaje powoływanie i odwoływanie nadleśniczych i dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych a także wyrównanie niedoboru środków finansowych w nadleśnictwach i regionalnych dyrekcjach. Tak więc niezależnie od znacznego zróżnicowania kompetencji jednostek działających w zakresie leśnictwa w skali kraju, na co zwraca uwagę prof. Jastrzębski, stwierdzić wypada również skoncentrowanie dużych i rzeczywistych uprawnień w nadleśnictwach.

W tym miejscu trudno nie podkreślić niezwykle ważnej zasady wyrażonej w art. 50 ustawy o lasach. Stwierdza się tam, że "Lasy Państwowe pokrywają swoje wydatki z własnych dochodów i prowadzą gospodarkę leśną na zasadzie samodzielności finansowej". Nie jest to jednak zasada bez wydatku, gdyż Lasy Państwowe otrzymują z budżetu Państwa dotacje celowe na zadania zlecone w zakresie wykupu lasów, zagospodarowania i ochrony lasów w przypadku szkód przemysłowych i prowadzenia rezerwatów przyrody i gatunkowej ochrony roślin i zwierząt. Uwidocznia to istotną rolę Funduszu Leśnego, który tworzony jest i dzielony w Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych.

Niezwykle surowo ocenia autor artykułu unormowania, dotyczące strażników leśnych. Nie wydaje się, aby ta ocena była w całości uzasadniona. Moje doświadczenia w pracy zawodowej pozwalają na sformułowanie uwag do tego unormowania, jednakże nieco odmiennych.

Chodzi przede wszystkim o to, że utrzymując oddzielne stanowiska pracy strażników leśnych, którzy muszą być wyszkoleni m.in. w zakresie postępowania karno-administracyjnego i karnego, należałoby ich wykorzystać do prowadzenia postępowań w szerszym zakresie. Wymaga to jednak zmiany przepisów o postępowaniu uproszczonym a więc procedury karnej.

Poszerzenie uprawnień strażników leśnych dotyczyłoby większej wartości skradzionego drewna i prowadzenia dochodzeń w sprawach o pożary leśne. Nie podzielam poglądu aby dochodzenia w sprawach o "szkodnictwo leśne" prowadzone były przez służbę leśną zajmującą się prowadzeniem gospodarki leśnej.

Podsumowując z konieczności skrótowo, podstawowe unormowania w zakresie lasów stwierdzić wypada, że ustawa z 28 września 1991 r. o lasach do realizacji jej głównych celów wyrażonych w art. 7 stworzyła kilka ważnych mechanizmów, które powinny być skuteczne w praktyce. Zaliczyć do nich należy: plan urządzania lasu, mechanizmy sprzyjające powszechnej ochronie lasu, nadzór administracyjny nad wszystkimi lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa, możliwość zakupu lasów na rzecz Skarbu Państwa i przede wszystkim jednoznaczne skoncentrowanie czynności gospodarczych w nadleśnictwach a nadto odrębne zasady gospodarki finansowej.

Podział kompetencji w jednostkach organizacyjnych powyżej nadleśnictwa zapewne wymaga dalszego kształtowania na podstawie potrzeb rzeczywistych. Duży zakres przepisów o stosunkach pracy w Lasach Państwowych wymaga odrębnego omówienia.

To również jest opracowanie przygotowane na sesję naukową PTL pt. "Leśnictwo w procesie przemian społeczno-politycznych w kraju", która odbyła się we wrześniu w Międzyzdrojach.