

**JANUSZ DAWIDZIUK**

## **Prawne i organizacyjne aspekty funkcjonowania Biura Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej – stan obecny i perspektywy**

The legal and organizational aspects of functioning of the Forest  
Management Planning and Geodesy Bureau  
– the current status and prospects

### **ABSTRACT**

Dawidziuk J. 2008. Prawne i organizacyjne aspekty funkcjonowania Biura Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej – stan obecny i perspektywy. Sylwan 1: 30-36.

The state enterprise Forest Management Planning and Geodesy Bureau (BULiGL) plays a key role in forest management planning in Poland. Due to the fact that the current legal form of state enterprise comes to a decline and following the recommendations of the National Policy on Forests, the Bureau should undergo legal and organizational transformations resulting from its ultimate role. The article discusses possible variants of such transformations.

### **KEY WORDS**

forest management, Forest Management Planning and Geodesy Bureau, scenarios of legal and organizational transformations

### **ADDRESSES**

Janusz Dawidziuk – Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej;  
ul. Wawelska 52/54; 00-922 Warszawa; e-mail: Janusz.Dawidziuk@zarzad.buligl.pl

### **Wstęp**

Dylematy przyszłości w zarządzaniu lasu dotyczą zarówno rozwiązań organizacyjnych, obejmujących tworzenie systemu planistyczno-prognostycznego i informacyjnego w leśnictwie, usytuowanie banku danych o lasach wszystkich form własności oraz rolę i miejsce Biura Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej (BULiGL) w tym systemie, jak również kierunków zmian technologicznych z kluczowym zagadnieniem kształtu Instrukcji Urządzania Lasu V rewizji [Polityka Leśna Państwa 1997; Głaz, Zajączkowski 1999; Dawidziuk 2001; Materiały z seminarium... 2004; Szempliński i in. 2006]. Zasadnicze znaczenie w rozwoju zarządzania będzie miało jednak rozwiązanie problemu przyszłości Biura Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej i to zagadnienie jest przede wszystkim przedmiotem poniższych rozważań.

### **Aspekty prawne funkcjonowania BULiGL – stan obecny**

Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej jest przedsiębiorstwem państwowym funkcjonującym na podstawie następujących aktów prawnych:

- Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. Nr 24, poz. 122 z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego (Dz. U. Nr 24, poz. 123 z późn. zm.),

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1996 r. w sprawie przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki (Dz. U. Nr 157, poz. 792 z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. Nr 101, poz. 444 z późn. zm.),
- Polityka Leśna Państwa przyjęta przez Radę Ministrów w 1997 roku,
- statut przedsiębiorstwa państwowego pod nazwą Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej,
- akty wykonawcze do wyżej wymienionych ustaw odnoszące się do prac z zakresu zarządzania lasu bądź instytucjonalnie do BULiGL,
- akty prawa wewnętrznego (Regulamin organizacyjny przedsiębiorstwa, Zakładowy układ zbiorowy pracy i inne).

Rozporządzeniem z 23 grudnia 1996 r. Rada Ministrów zaliczyła BULiGL do przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa, których prywatyzacja wymaga zgody Rady Ministrów. Decyzję tę uzasadniano wykonywaniem przez to przedsiębiorstwo planów urządzenia lasu mających rangę ustawową, monitorowaniem stanu lasu, a także prowadzeniem banku danych o zasobach leśnych i stanie lasów wszystkich form własności w Polsce [Szempliński i in. 2006]. Aktualnie BULiGL nadal pozostaje wśród przedsiębiorstw o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa, mimo że liczba tych przedsiębiorstw w wyniku kolejnych nowelizacji wyżej wymienionego rozporządzenia zmalała ze 121 w roku 1997 do 25 – w roku 2007 (w tym 13 działających w zakresie obronności kraju).

Istotne uwarunkowania prawne w funkcjonowaniu BULiGL wprowadziła Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. nr 175, poz. 1460), która prace z zakresu:

- 1) okresowych wielkoobszarowych inwentaryzacji lasów,
- 2) aktualizacji informacji o stanie zasobów leśnych,
- 3) prowadzenia banku danych o zasobach leśnych i stanie lasów,
- 4) sporządzania planów urządzenia lasu dla lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych<sup>1</sup>

powierzyła przedsiębiorstwu państwowemu Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej (art. 21a ust. 1). Z kolei art. 21a ust. 2 tej ustawy stanowi, że do BULiGL nie stosuje się przepisów Ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. Nr 171, poz. 1397 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 12 maja 2006 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. Nr 107, poz. 721) wprowadziła generalną zasadę zmiany statusu przedsiębiorstw państwowych, działających na podstawie Ustawy o przedsiębiorstwach państwowych z 25 września 1981 r., poprzez poddanie ich procesowi komercjalizacji, a następnie prywatyzacji. Nieliczne wyjątki wyłączenia przedsiębiorstw z ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji (w tym także BULiGL) należy traktować jako stan przejściowy, do czasu wprowadzenia dla każdego z nich indywidualnych rozwiązań docelowych. Status przedsiębiorstwa państwowego będzie więc w polskim systemie prawnym formą zanikową.

Przyjęta przez Radę Ministrów 22 kwietnia 1997 r. Polityka Leśna Państwa [1997] przywiązuje dużą wagę do powstania w leśnictwie systemu planistyczno-prognostycznego, w którym ważną rolę ma odgrywać służba zarządzania lasu utworzona na bazie BULiGL. Z uwagi na wieloletnie i wszechstronne doświadczenie BULiGL Polityka Leśna Państwa uznaje tę jednostkę za

<sup>1</sup> Powierzenie BULiGL sporządzania planów urządzenia lasu dla lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych zostało anulowane wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 26 marca 2007 r.

aktywnie uczestniczącą w realizacji tej polityki. W ślad za tymi zapisami nie poszły jednak określone rozwiązania prawne i administracyjne dotyczące BULiGL.

## **Aspekty organizacyjne funkcjonowania BULiGL – stan obecny**

Biuro Urządzenia Lasu i Geodezji Leśnej jest specjalistyczną jednostką organizacyjną działającą na rzecz leśnictwa. Siedzibą przedsiębiorstwa jest m. st. Warszawa, a zasięg terytorialny obejmuje obszar całego kraju. Przedsiębiorstwo pod względem organizacyjnym stanowi wielozakładową jednostkę gospodarczą sporządzającą dla poszczególnych jednostek oraz dla całego przedsiębiorstwa bilans swojej działalności.

Podstawowymi jednostkami organizacyjnymi BULiGL są:

- Zarząd przedsiębiorstwa z siedzibą w Warszawie, będący organem wykonawczym Dyrektora przedsiębiorstwa,
- Oddziały przedsiębiorstwa w liczbie 12, będące jednostkami produkcyjnymi, działającymi według zasad pełnego wewnętrznego rachunku gospodarczego.

Podstawowe jednostki organizacyjne przedsiębiorstwa samodzielnie zatrudniają pracowników oraz dokonują czynności prawnych dotyczących stosunku pracy. Szczegółowy zakres działania komórek organizacyjnych i zakresy czynności stanowisk w Zarządzie i Oddziałach Biura oraz zasady podporządkowania określają postanowienia szczegółowych regulaminów organizacyjnych (odrębnych dla Zarządu oraz Oddziałów przedsiębiorstwa), które przed ich zatwierdzeniem przez dyrektora przedsiębiorstwa podlegają zaopiniowaniu przez Radę Pracowniczą. Oddziały BULiGL są jednostkami równouprawnionymi i nie podlegają sobie nawzajem.

Według stanu na 1 stycznia 2007 r. BULiGL zatrudnia 750 osób, w tym 570 pracowników inżyniersko-technicznych (335 urzędników, 70 specjalistów w zakresie prac glebowo-siedliskowych, 130 geodetów i 35 informatyków).

W BULiGL usytuowany jest historyczny bank danych o lasach, gromadzony z urzędu od ponad 50 lat oraz najszerza baza bieżących danych o lasach [Głaz i Zajączkowski 1999, Dawidziuk 2001]. Biuro jest jedyną jednostką urzędniową posiadającą aktualnie potencjał wystarczający do wykonania inwentaryzacji wielkoobszarowej i monitoringu lasu.

Z analizy aspektów prawnych i organizacyjnych BULiGL można wysnuć następujące wnioski:

- 1) Stan prawny BULiGL wynikający z Ustawy o przedsiębiorstwach państwowych oraz Ustawy o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego z 1981 roku pozwolił efektywnie funkcjonować jednostce przez okres ostatnich 26 lat, w którym nastąpiła transformacja systemu społeczno-gospodarczego, zaszły zasadnicze przemiany w leśnictwie polskim i europejskim oraz w otoczeniu społeczno-gospodarczym. Biuro uniknęło, obserwowanych np. w Lasach Państwowych, negatywnych wpływów politycznych na politykę kadrową, zapewniło sobie stabilną sytuację ekonomiczną oraz aktywnie dostosowywało się do nowych uwarunkowań funkcjonowania leśnictwa. Sprawdzonej rozwiązań prawnych nie należałoby tracić z pola widzenia. Na stabilność tego stanu prawnego będą miały jednak wpływ działania Ministerstwa Skarbu Państwa związane z uchwaloną w 2006 roku nowelizacją Ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz zamiar wygaszenia ustawy o przedsiębiorstwach państwowych. Pomimo aktualnego wyłączenia BULiGL z powyższej ustawy zachodzi potrzeba określenia perspektywnego statusu prawno-organizacyjnego Biura, w powiązaniu z planami rozwoju polskiego leśnictwa.

- 2) Stan organizacyjny BULiGL, postrzegany jako wyjściowy do tych przekształceń, jest sprzyjający. Jednostka zachowuje duży potencjał kadrowy i techniczny, ma stabilną sytuację ekonomiczną, jest posiadaczem bieżącego i historycznego banku danych o lasach i leśnictwie wszystkich form własności. Jest jednostką przodującą w zakresie rozwiązań merytorycznych związanych z szeroko rozumianym urządzeniem lasu.
- 3) Kluczowe znaczenie przy rozpatrywaniu roli i miejsca BULiGL w rozwoju polskiego leśnictwa ma sprawa lokalizacji, sposobu zasilania i administrowania banku danych o zasobach leśnych i stanie lasu wszystkich form własności.

## **Aspekty prawne i organizacyjne funkcjonowania BULiGL – przyszłość**

Perspektywy zmian w urządzeniu lasu w polskim leśnictwie można nakreślić według następujących trzech scenariuszy:

- Scenariusz I – realizacja zapisów Polityki Leśnej Państwa [1997] i przekształcenie BULiGL w organ planistyczno-prognostyczny podległy Ministrowi Środowiska,
- Scenariusz II – przejście BULiGL do Lasów Państwowych i funkcjonowanie Biura jako zakładu Lasów Państwowych (art. 32 ust. 2 pkt 4 Ustawy o lasach),
- Scenariusz III – prywatyzacja BULiGL.

SCENARIUSZ I. Działania mające na celu realizację zapisów Polityki Leśnej Państwa [1997] dotyczące budowy oraz sprawnego funkcjonowania systemu planistyczno-prognostycznego w leśnictwie, a także kontynuacja dotychczasowych działań w zakresie zarządzania lasu powinny prowadzić do następujących zmian w Ustawie o lasach [Wnioski... 1999; Szempliński i in. 2006]:

- 1) podporządkowanie BULiGL Ministrowi Środowiska jako ważnego organu w wypełnianiu przez Ministra obowiązku nadzoru państwa nad leśnictwem,
- 2) powierzenie BULiGL wykonawstwa następujących zadań będących podstawą do sprawowania nadzoru państwa nad leśnictwem:
  - prowadzenie inwentaryzacji wielkoobszarowej zintegrowanej z monitoringiem lasu jako stałego i podstawowego źródła informacji do banku danych o zasobach leśnych i stanie lasów,
  - prowadzenie banku danych o zasobach leśnych i stanie lasów wszystkich form własności wraz z aktualizacją stanu zasobów leśnych (wraz z przypisaniem BULiGL dyspozycji art. 13a, art. 21a ust.1 pkt 1 oraz art. 54 pkt 4 i art. 58 ust. 3 Ustawy o lasach),
  - sporządzanie, zatwierdzanych przez Ministra Środowiska, planów urządzenia lasu dla lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych, co stanowić będzie podstawowy instrument wdrażania wielofunkcyjnej gospodarki leśnej prowadzonej na zasadach zrównoważonego rozwoju,
  - sporządzanie Ministrowi Środowiska corocznych raportów wynikających z analizy gospodarki przeszłej w nadleśnictwach na podstawie aktualnie wykonywanych prac urządzeniowych oraz przeprowadzanego nadzoru autorskiego,
  - sporządzanie raportu o stanie lasów wszystkich kategorii własności zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 52 Ustawy o lasach,
  - sporządzanie raportów i prognoz, w szczególności na podstawie informacji zawartych

w banku danych o zasobach leśnych i stanie lasów, na potrzeby rządu, a także na potrzeby statystyki krajowej i Unii Europejskiej,

- 3) docelowe przekształcenie BULiGL – podobnie jak Lasów Państwowych – w państwową jednostkę organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej, wspomagającą Skarb Państwa (Ministra Środowiska) w realizacji ustawowego obowiązku nadzoru Państwa nad mieniem, jakim są w szczególności lasy Skarbu Państwa.

Zalety tego rozwiązania:

- budowa, zgodnie z wytycznymi Polityki Leśnej Państwa [1997], kompleksowego systemu planistyczno-prognostycznego w leśnictwie, co jest niezbędne do racjonalnego funkcjonowania leśnictwa oraz sprawowania nadzoru państwa nad lasami, w tym racjonalne, zgodne z logiką organizacyjną, umiejscowienie podmiotu pozostającego w bezpośredniej dyspozycji władzy nadzorczej nad leśnictwem (Minister Środowiska), niezależne od nadzorowanych podmiotów wykonawczych (Lasów Państwowych),
- powstały podmiot urzędniowy (element systemu nadzoru państwa) nie jest zaliczony do podmiotów finansów publicznych, a nadany przez Radę Ministrów system finansowy powinien umożliwić jego samofinansowanie. Rozwiązanie to nie obciąża istotnie budżetu państwa, a poprzez samodzielność finansową zapewnia możliwość utrzymania wysoko wykwalifikowanej kadry, co jest istotnym problem jednostek budżetowych.

SCENARIUSZ II. Przeniesienie BULiGL w całości do struktur Lasów Państwowych i zmiana statusu na zakład funkcjonujący na podstawie art. 32 ust. 2 pkt 4 Ustawy o lasach [Szempliński i in. 2006]. Rozwiązanie to ma określone zalety i wady rzutujące na jego przydatność.

Zalety rozwiązania:

- zapewnienie większej stabilności finansowania, funkcjonowania i rozwoju BULiGL; rozstrzygnięcie kwestii zamówień publicznych,
- lepsza integracja z SILP, połączenie wysiłków w programach rozwojowych i spodziewany efekt synergiczny tego połączenia,
- ułatwiona budowa banku danych o zasobach leśnych i stanie lasów oraz leśnictwie, ułatwione wykorzystanie infrastruktury Lasów Państwowych,
- wykorzystanie potencjału Biura do rozwiązywania problemów Lasów Państwowych z siecią Natura 2000 i włączeniem lasów w handel emisjami,
- skuteczniejsze wykorzystanie środków zewnętrznych na rozwój leśnictwa.

Wady:

- nieczytelna struktura organizacyjna; połączenie planowania, realizacji i oceny tych działań w jednej instytucji, pozbawiając ministra odpowiedzialnego za nadzór nad leśnictwem skutecznych narzędzi sprawowania tego nadzoru.

SCENARIUSZ III. Prywatyzacja BULiGL i działalności urzędniowej w leśnictwie jest bardzo radykalnym scenariuszem. Pozostaje mieć nadzieję, że w świetle doświadczeń siedemnastu lat transformacji polskiego leśnictwa jest on najmniej realny.

## Zakończenie

Analizując trendy europejskie, przyszłość zarządzania w leśnictwie polskim należy postrzegać z jednej strony w kontekście rosnącej roli planowania i statystyki w prowadzeniu zrównoważonego i wielofunkcyjnego leśnictwa, z drugiej zaś dokonującego się ogromnego postępu technologicznego, który skutkuje i skutkował będzie przewartościowaniem charakteru tych prac.

Utrzymanie silnego podmiotu zdolnego do sfinansowania rozwoju technologicznego ma bardzo duże znaczenie. Rosła będzie rola prac o charakterze wielkoobszarowym, bieżących analiz i prognoz przy wykorzystaniu technik informatycznych. Tradycyjne planowanie urzędniowe powinno weryfikować swój zakres i unikać powielania danych. Powinno jednak zachować ciągłość w cyklach dziesięcioletnich jako ważne narzędzie analizy stanu lasu, zachowania jednolitych metod i ciągłości planowania, będących podstawą utrzymania trendów wzbogacania bioróżnorodności oraz rozwoju zasobów leśnych. Znaczący dorobek polskiego leśnictwa w tym zakresie jest, między innymi – a może i głównie – zasługą ciągłości planowania urzędniowego oraz konsekwentnej realizacji tych planów przez Lasy Państwowe. Wyzwania technologiczne, postęp, wzrastające znaczenie urządzania w nowoczesnym leśnictwie, przemawiają jednoznacznie za potrzebą realizacji zapisów Polityki Leśnej Państwa [1997] poprzez utworzenie sprawnego systemu planistyczno-prognostycznego w leśnictwie, przekształcenie BULiGL w agendę państwową stanowiącą ważny instrument nadzoru państwa nad leśnictwem, zapewniającą jednocześnie postęp w tej dziedzinie.

## Literatura

- Dawidziuk J. 2001.** Znaczenie wielkoobszarowej inwentaryzacji lasu w procesach decyzyjnych w leśnictwie. Materiały seminarium SITLiD pt.: Urządzanie lasu jako ważny instrument realizacji polityki leśnej w nadleśnictwie. Janów Lubelski.
- Głaz J., Zajączkowski S. 1999.** System informacyjny leśnictwa oraz jego podstawowy element – bank danych zasobach leśnych i stanie lasów. Referat na seminarium pt.: System informacyjny leśnictwa i bank danych o stanie lasów w Polsce. IBL Warszawa.
- Materiały z seminarium** zorganizowanego przez Sejmowa Komisję Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej pt.: Urządzanie lasu i jego rola w funkcjonowaniu leśnictwa 2004. Warszawa.
- Polityka Leśna Państwa 1997.** Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Oficyna Edytorska Wydawnictwo Świat Warszawa.
- Szempliński A., Dawidziuk J., Zajączkowski S. 2006.** Rola urządzania lasu w budowie systemu planistyczno-prognostycznego w leśnictwie. Referat na konferencję Quo Vadis, leśnictwo? IBL, Warszawa.
- Wnioski z seminarium** pt.: System informacyjny leśnictwa i bank danych o stanie lasów w Polsce. 1999. IBL. Maszynopis. Warszawa.

## SUMMARY

### The legal and organizational aspects of functioning of the Forest Management Planning and Geodesy Bureau – the current status and prospects

The Forest Management Planning and Geodesy Bureau (BULiGL) is the main executive unit in forest management planning in Poland. The current legal and organizational status of state enterprise, as defined in Polish legislation, comes to a decline. Due to this fact, in recognition of the achievements and the present and future importance of forest management planning in forestry, it is necessary to redefine the role, position as well as legal and organisational status of the BULiGL.

There are three possible scenarios:

SCENARIO I. Includes (in accordance with the recommendations of the National Policy on Forests):

- 1) The BULiGL reports to the Minister of the Environment as a competent body authorized to carry out state supervision over forestry,

- 2) The BULiGL is entrusted with the performance of the following tasks which are the basis for the pursuance of state supervision of forestry:
  - Carrying out large-area inventories integrated with forest monitoring,
  - Establishment and operating a data-bank including information on forest resources and condition for all ownership categories,
  - Drawing up forest management plans for all forests administered by the State Forests National Forest Holding,
  - Preparation of annual reports for the Minister of the Environment resulting from an analysis of the management in forest inspectorates in the past years
  - Preparation of reports on the condition of forests for all ownership categories in accordance with the obligation resulting from art. 52 of Forest Act,
  - Drawing up reports and forecasts, particularly on the basis of the information on forest resources and forest condition from the databank, for the needs of the Government, as well as national and EU statistics.
- 3) Ultimately, the BULiGL is transformed, like the State Forests NFH, into a state organizational unit without legal personality, which supports the State Treasury (The Minister of the Environment) in fulfilling its statutory obligation to supervise, on behalf of the State, the property such as, in particular, the State Treasury's forests.

SCENARIO II. The BULiGL is incorporated as a whole into the structures of the State Forest National Forest Holding and its status is changed into an institution functioning on the basis of art. 32 section 2 item 4 of Forest Act.

SCENARIO III. The BULiGL is privatised. This scenario is however the least realistic.