

***OPRACOWANIE PRAWNYCH ZAŁOŻEŃ DOTYCZĄCYCH UTWORZENIA
IZB LEŚNYCH***

Etap II

Opracowanie metodycznych założeń w formie ekspertyzy prawnej dotyczącej podjęcia koniecznych działań mających na celu utworzenie izb leśnych w polskich uwarunkowaniach prawnych, społecznych oraz gospodarczych

Ekspertyza zrealizowana na rzecz

Stowarzyszenia Leśników i Właścicieli Lasów

Autor:

dr Marek Geszprych – radca prawny

Warszawa, dnia 6 grudnia 2021 r.

SPIS TREŚCI

	<u>Str.</u>
Strona tytułowa.....	1
Spis treści.....	2
I. Uwarunkowania ekspertyzy.....	3
I.1. Uwarunkowania prawno-ochronne.....	3
I.2. Uwarunkowania społeczno-gospodarcze.....	5
II. Substrat przedmiotowy izb leśnych	6
III. Aspekty podmiotowe, ustrojowe i organizacyjne działalności izb leśnych	20
IV. Zakres działalności izb leśnych	23
V. Zakończenie	35

I. Uwarunkowania ekspertyzy

I.1. uwarunkowania prawno-ochronne

W obecnie obowiązującym prawie polskim nie jest możliwe wyodrębnienie, jako odrębnego podmiotu izby leśnej. Próbuąc identyfikować podłoże dotyczące izb leśnych, należy spojrzeć na wiele płaszczyzn pod względem podmiotowym, przedmiotowym, a co z tym związane finansowym.

Możliwość utworzenia izb leśnych związana jest z aspektami przedmiotowymi dotyczącymi leśnictwa, które dotyczą kwestii zdefiniowania czym jest las, jaka jest funkcja gospodarstwa leśnego i czemu ono służy.

W obecnie obowiązującym prawie polskim nie jest możliwe wyodrębnienie, jako odrębnego podmiotu izby leśnej. Obecnie działające w Polsce izby dotyczą w praktyce jedynie aspektów rolnictwa i są typowymi organizacjami samorządu rolniczego (art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych – t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1027, z późn. zm., dalej jako: u.i.r. Istniejąca sytuacja nie rozwiązuje istniejących problemów dotyczących kwestii leśnictwa. Właściwym wydaje się zatem utworzenie samorządu leśnego działającego na rzecz rozwiązywania problemów leśnictwa i reprezentujący interesy zrzeszonych w nim podmiotów. Członkostwo samorządu leśnego powinno być obligatoryjne i powstawać z mocy prawa.

Aspekty finansowe dotyczą usprawnienia możliwości finansowania zadań realizowanych w gospodarce leśnej w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, jak również usprawnienia zadań nadzorczych realizowanych wspólnie ze starostami przez izby leśne.

Ponadto należy spojrzeć na izby leśne jako podstawowy moderator wartości w planowaniu gospodarki leśnej, jak również w aspektach ochrony lasów. Urzeczywistnienie wartości ochrony środowiska człowieka następuje poprzez „prowadzenie polityki władz publicznych zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom” (zgodnie z art. 74 ust. 1 Konstytucji RP). Adresatami wskazanej normy są „władze publiczne”, co oznacza, że jest ona adresowana do wszystkich organów i instytucji państwowych i samorządowych, niezależnie od miejsca zajmowanego w systemie podziału władz, a dotyczy wszelkiego rodzaju działań (zarówno władczych, jak i organizatorsko-inspiracyjnych), byle dały się one przyporządkować ogólniejszej (politycznej) koncepcji¹. Z „prowadzeniem polityki władz publicznych zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne

¹ Zob. Garlicki L., *Komentarz do artykułu 74 Konstytucji RP* [w:] Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 3.

współczesnemu i przyszłym pokoleniom” związana jest wartość tworzenia przestrzennych warunków rozwoju, obecna w racjonalnym planowaniu przestrzennym. Racjonalne planowanie przestrzenne determinowane jest ochroną interesu publicznego², wyznaczającego ramy, w których prowadzona jest polityka zarówno władz państwowych, jak i samorządu terytorialnego³. Wartościami podlegającymi uwzględnieniu w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym są wymagania ochrony środowiska, w tym ochrony gruntów rolnych i leśnych⁴. Istotną cechą skutecznej gospodarki leśnej jest bowiem stabilność obszarów przeznaczonych pod produkcję leśną, gdyż gospodarkę leśną cechuje długoletni cykl produkcyjny, sięgający nawet ponad 100 lat. Właściwe zagospodarowanie przestrzenne, wyrażane w aktach normatywnych, zapewnia ochronę stabilności gruntów leśnych⁵. Prawnie zagospodarowanie przestrzenne związane jest ściśle z jedną z podstawowych zasad prawa ochrony środowiska – zasadą planowości, odnoszącą się do ochrony gruntów leśnych (art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych - t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1326, dalej jako: u.o.g.r.l.). Tymczasem planowanie, zwłaszcza w leśnictwie niestanowiącym własności Skarbu Państwa, bądź jest prowadzone z dużym opóźnieniem, bądź nie jest prowadzone wcale⁶. Sporządzanie leśnych aktów planistycznych, czyli planu urządzenia lasu i uproszczonego planu urządzenia lasu⁷, odbywa się w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1275, z późn. zm., dalej jako: u.o.l.) oraz Rozporządzenia Ministra Środowiska z 12 listopada 2012 r. w

² Zob. rozważania w zakresie interesu publicznego: Duda A.S., *Interes publiczny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, a także m.in.: Haładyj A., *Nadrzędny interes publiczny jako warunek realizacji planowanego przedsięwzięcia na obszarze Natura 2000* [w:] Ciechanowicz-McLean J., Bojar-Fijałkowski T. (red.), *Prawo ochrony środowiska jako warunek prowadzenia działalności gospodarczej*, Gdańsk 2009, s. 38-40; Zbyb M., *Interes publiczny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, Lublin 2007, s. 68 oraz Woźniak M., *Interes publiczny jako przesłanka działań organów planistycznych* [w:] Niżnik-Dobosz I. (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, s. 91-92.

³ Szerzej Fogel A., *Prawna ochrony przyrody w lokalnym planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2011, s. 51 i n.

⁴ Por. Stelmasiak J., Stanik-Filipkowska K., *Wartości w planowaniu przestrzennym w ujęciu historyczno-prawnym* [w:] Cieślak Z., Fogel A., *Wartości w planowaniu przestrzennym*, Wyd. Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa 2010, s. 40.

⁵ Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 3 u.p.i.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych.

⁶ Zob. Geszprych M., *Problemy leśnictwa w kontekście planowania przestrzennego - wybrane zagadnienia prawno-aksjologiczne* [w:] Cieślak Z., Fogel A. (red.), *Wartości w planowaniu przestrzennym*, Wyd. Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa 2010; s. 131-143.

⁷ Do leśnych aktów planistycznych należałoby zaliczyć również decyzje starosty wydawane na podstawie inwentaryzacji stanu lasu, mające określać zadania do wykonania z zakresu gospodarki leśnej o powierzchni lasu do 10 ha. Niemniej jednak w art. 7 ust. 1 u.o.l. uregulowano, że „trwale zrównoważoną gospodarkę leśną prowadzi się [jedynie – uwaga autora] na podstawie planów urządzenia lasów i uproszczonych planów urządzenia lasów”.

sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu (Dz.U. z 2012 r. poz. 1302). Wskazane regulacje nie odnoszą się do współdziałania zarówno ze zrzeszeniami leśnymi, jak i izbami leśnymi. W celu usprawnienia powyższych procesów koniecznym jest poprawa procesu zarządzania w leśnictwie niestanowiącym własności Skarbu Państwa. Proces ten powinien najlepiej być usprawniony dzięki powstaniu izb leśnych i ich zaangażowaniu się w aspekty dotyczące prowadzenia gospodarki leśnej.

I.2. uwarunkowania społeczno-gospodarcze

Bardzo mały udział lasu w powierzchniach indywidualnych gospodarstw leśnych sprawia, że zainteresowanie właścicieli lasów gospodarką leśną jest znikome. Przez użytkowników małych gospodarstw leśnych las postrzegany jest jedynie jako źródło opał. Małe fragmenty leśne powodują też narastającą wolę właścicieli tych lasów do dokonywania zmian z gruntu leśnego na użytek rolny, bądź nawet dokonywania samowolnych wyłączeń gruntu z użytku leśnego na inny rodzaj użytkowania, częstokroć związany z budownictwem mieszkaniowym. Na aspekty społeczne wchodzi również brak woli właścicieli lasów do współdziałania w ramach zorganizowanych form administracyjnych. Stąd wartym rozważenia jest wprowadzenie obligatoryjnej formy członkostwa w postaci izb leśnych.

Obecnie działające w Polsce izby są typowymi organizacjami samorządu rolniczego (art. 1 ust. 1 ustawy o izbach rolniczych), które nie mają bliższego związku z aspektami leśnictwa. Członkostwo samorządu rolniczego powstaje z mocy prawa. Na ogół wszystkie osoby prowadzące gospodarstwa rolne lub w nich pracujące są członkami izb rolniczych, posiadają czynne i bierne prawo wyborcze do organów izby (art. 2 u.i.r.).

Członkiem izby w Polsce mogą być osoby fizyczne i prawne, będące podatnikami podatku rolnego⁸, a także członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych posiadający w tych spółdzielniach wkłady gruntowe.

Na układ organizacyjny leśnictwa niestanowiącego własności Skarbu Państwa w Polsce – stanowiącego podstawową płaszczyznę docelowego funkcjonowania izb leśnych - może mieć

⁸ W rozumieniu przepisów ustawy o podatku rolnym, a także będące podatnikami podatku dochodowego z działów specjalnych produkcji rolnej w rozumieniu przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych.

również wpływ schemat ustrojowy leśnictwa istniejący w Polsce. W szczególności, zgodnie z regulacjami ustawy o lasach nadzór nad gospodarką leśną sprawują:

- 1) minister właściwy do spraw środowiska - w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa;
- 2) starosta - w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa (art. 5 ust. 1 u.o.l.).

Starosta, wykonując samodzielnie nadzór nad gospodarką leśną, może organizować własną służbę leśną. Jednocześnie posiada on legitymację prawną do powierzenia nadleśniczemu prowadzenia spraw z zakresu nadzoru w formie tzw. porozumienia administracyjnego, po zapewnieniu na ten cel środków finansowych (art. 5 ust. 4 u.o.l.). Oczywiście, nadleśniczy nie ma obowiązku przyjmowania powierzanego nadzoru, gdyż jest to zadanie własne starosty. Niemniej jednak brak wykwalifikowanych służb leśnych w starostwach oraz ustawowo stworzona możliwość włączenia do realizacji zadań nadzoru terenowych jednostek organizacyjnych PGL LP sprzyja powierzaniu nadleśniczym PGL LP spraw nadzoru nad gospodarką leśną w lasach prywatnych.

Duża ilość powiatów w Polsce, i co z tym związane duże rozproszenie organizacyjne, nie sprzyja jednolitości działań w obszarze lasów niepaństwowych w Polsce. Istniejące uwarunkowania powinny zachęcać do utworzenia izb leśnych.

II. SUBSTRAT PRZEDMIOTOWY IZB LEŚNYCH

Możliwość utworzenia izb leśnych związana jest z aspektami przedmiotowymi dotyczącymi leśnictwa, które dotyczą kwestii zdefiniowania czym jest las, jaka jest funkcja gospodarstwa leśnego i czemu ono służy.

Las stanowi sferę i przedmiot działalności docelowych izb leśnych. Bez wyjaśnienia więc pojęcia „lasu” nie będzie możliwe prowadzenie dalszych rozważań. Definicja „lasu” w prawie polskim różni się od przyjmowanej w naukach leśnych, w których las jest identyfikowany najczęściej z jednym z odnawialnych zasobów przyrody, powstających w wyniku procesu lasotwórczego jako kompleks, w którym roślinność swoista dla danego regionu biogeograficznego i wyróżniająca się wybitnym ilościowym udziałem drzew rosnących zwarcie, świat zwierzęcy, klimat lokalny, stosunki wodne i gleba związane są ze sobą

wzajemnymi wpływami i współzależnościami⁹. Inaczej określany jest „las” w znaczeniu przyrodniczym, gdzie stanowi „swoisty zespół biologiczny, wyróżniający się zwartą roślinnością (drzewa, krzewy i poszycie leśne), miejsce życia licznych gatunków zwierząt, odnawialny zasób naturalny środowiska geograficznego, najdoskonalszą formację nie tylko roślinną, ale i zwierzęcą, a w sensie ogólnym biologiczną”. W znaczeniu ekonomicznym jest to natomiast sposób użytkowania ziemi, miejsce produkcji przede wszystkim drewna i produktów drewnopodobnych oraz runa leśnego¹⁰. Przy tym w naukach biologiczno-leśnych¹¹ las zawiera wiele desygnatów, do których należą lasy gospodarcze, lasy górskie, lasy łęgowe i wiele innych¹².

Jeszcze trudniejszym zadaniem jest zdefiniowanie „lasu” w języku prawnym, co spowodowane jest wieloma czynnikami. Inne znaczenie ma „las” jako prywatne gospodarstwo leśne i inne znaczenie ma gospodarstwo leśne stanowiące własność publiczną. Niejednorodność definicyjna „lasu” wskazywana jest w orzecznictwie sądowym¹³, sprawozdaniach unijnych organów decyzyjnych¹⁴ oraz badaniach doktryny¹⁵. Konieczność ujednolicenia ujęć definicyjnych „lasu” została wskazana w dwóch rozporządzeniach wykonawczych Komisji Europejskiej¹⁶. Akty powyższe rekomendowały dostosowanie

⁹ Molenda T. (red.), *Mała Encyklopedia Leśna*, Warszawa 1980, s. 332.

¹⁰ Łaguna T.M., Witkowska-Dąbrowska M., *Ekonomiczne podstawy zarządzania środowiskiem i zasobami naturalnymi*, Białystok 2005, s. 52.

¹¹ Na temat lasu wypowiadał się szczegółowo w monografii przyrodniczej Marszałek T., *Nasze dziedzictwo leśne*, Warszawa 1999, s. 31 i n.

¹² Przykładowo T. Molenda wyróżnia w nauce leśnej 16 rodzajów lasu: gospodarczy, górski, łęgowy, łęgowy górski, mieszany bagienny, mieszany górski, mieszany świeży, mieszany wilgotny, mieszany wyżynny, normalny, świeży, trwały, wilgotny, wyżynny, monsunowy i galeriowy.

¹³ Zob. m.in.: wyrok NSA w Warszawie z 29 czerwca 2006 r., sygn. akt: II FSK 1606/05; wyrok NSA oz. w Bydgoszczy z 18 lutego 2003 r., sygn. akt: SA/Bd 201/03; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 17 kwietnia 1996 r., sygn. akt: SA/Wr 1118/95 oraz wyrok SN z 28 stycznia 2010 r., sygn. akt: I CSK 258/09.

¹⁴ W 1997 r. Komisja Europejska wskazała w sprawozdaniu dotyczącym Europejskiego Systemu Informacji i Komunikacji w Leśnictwie (EFICS), że istniejąca międzynarodowa definicja terenów leśnych (sformułowana przez ONZ ds. Wyżywienia i Rozwoju – FAO) nie jest stosowana w ten sam sposób w poszczególnych państwach członkowskich.

¹⁵ Zob. Jastrzębski L., *Lasy niestanowiące własności państwa a zagadnienie kodyfikacji prawa rolnego*, „Państwo i Prawo” 3/1975, s. 104 i n.; Geszprych M., Kaliszewski A., *Analiza prawa ochrony środowiska i gospodarki wodnej pod kątem stopnia uwzględnienia w nim dyrektyw unijnych, zachowania zgodności z rozporządzeniami Unii Europejskiej oraz umowami międzynarodowymi*, Warszawa 2006, s. 8-9.

¹⁶ Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 1974/2006 z 15 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) Nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) – Dz. Urz. UE L 2006.368.15 – które zostało uchylone z dniem 1 stycznia 2014 r. przez Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) Nr 807/2014 z 11 marca 2014 r. uzupełniające Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich EFRROW i wprowadzające przepisy przejściowe (Dz. Urz. UE L 2014.227.1). Drugi akt prawny to: Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 1320/2006 z 5 września 2006 r. ustanawiające zasady przejścia do systemu wsparcia rozwoju obszarów wiejskich określonego w rozporządzeniu Rady (WE) Nr 1698/2005 – Dz. Urz. UE L 2006.243.6.

definicji lasów i obszarów zalesionych w państwach członkowskich do definicji używanej przez Organizację Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rozwoju – FAO14 i Eurostat¹⁷. Trafne zdefiniowanie lasu nie będzie to proste, gdyż niemalże każde państwo członkowskie UE uregulowało pojęcie lasu w sposób odmienny, co potwierdzają przeprowadzone przez autora niniejszej ekspertyzy badania komparatystyczne wybranych krajowych regulacji prawnych państw członkowskich UE¹⁸.

Zgodnie z przepisami szwedzkimi, „lasem” określano „obszar przeznaczony do produkcji drewna, nieużytkowany dla innych celów, oraz powierzchnię porośniętą roślinnością drzewiastą w celu ochrony przed niszczącym działaniem piasku, przed erozją glebową oraz przed obniżeniem się górnej granicy drzewostanu”¹⁹. Szwedzka definicja „lasu” preferowała produkcyjne funkcje lasu, pomijając znaczenie funkcji ekologicznych i społecznych²⁰, co kłóciło się z założeniami Strategii Leśnej UE²¹ oraz było mocno krytykowane w doktrynie²². Jednakże ustawodawca szwedzki dostosował normatywne określenie „lasu” do przepisów unijnych. Obecnie za „las” w Szwecji uznawane są grunty leśne o zwartej powierzchni co najmniej 0,5 ha, gdzie drzewa mają wysokość ponad pięć metrów, a ich korony obejmują ponad 10% drzewa lub mają potencjał, aby osiągnąć wskazane parametry. Przy tym szwedzki ustawodawca wyróżnił dodatkowo produkcyjne i nieprodukcyjne grunty leśne. Do pierwszych zaliczono „grunty leśne, które zgodnie z ustalonymi kryteriami mogą produkować średnio więcej niż jeden metr sześcienny drewna na hektar rocznie” i dodatkowo spełniają wszystkie wymienione przesłanki zaliczenia do kategorii „las”. Natomiast nieprodukcyjne grunty leśne odnoszą się do gruntów, które przylegają do istniejących gruntów produkcyjnych, a dodatkowo spełniają jedno z dwóch kryteriów: drzewa mają wysokość ponad pięć metrów i pokrywają co najmniej 5% powierzchni gruntów lub drzewa mają

¹⁷ Definicja międzynarodowa zredagowana przez Organizację Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rozwoju – FAO14 nie została przyjęta przez wszystkie państwa członkowskie. Definiuje ona las jako obszar o 20-procentowym pokryciu koroną drzew dla krajów rozwiniętych i 10-procentowym dla krajów rozwijających się. Przy ustalaniu definicji pojęcia „las” w państwach członkowskich uwzględnia się zarówno obszar w granicach od 0,05 ha (w Austrii i Francji) do 2 ha (w Wielkiej Brytanii), jak i powierzchnię koron drzew od 10% do 30%. Za: Global Forest Resources Assessment (FRA 2000), www.fao.org/forestry/fra/24691/en, stan na 10 stycznia 2012 r. oraz Szytk R., *Obrót nieruchomości rolnymi de lege ferenda*, „Rejent” 10/2006, s. 30 i n.

¹⁸ Por. Geszprych M., *Wpływ regulacji unijnych na kształtowanie gospodarki leśnej w lasach prywatnych w prawie polskim*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 3-4/2008, s. 100 i n.

¹⁹ Zgodnie z nieobowiązującym art. 2 Ustawy z 7 czerwca 1979 r. o lasach (szwedz. *Skogsvårdslag* SFS nr: 1979/429, ändrad SFS 2014:890).

²⁰ Zob. Kaczmarek K., *Przegląd uregulowań prawnych i zasad funkcjonowania gospodarstwa leśnego w krajach Unii Europejskiej w aspekcie polityki leśnej państwa*, Warszawa 2000, s. 15 i n.

²¹ Zob. Gwiazdowicz M., *Strategia Leśna Unii Europejskiej. Informacja nr 1145/2005*, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz, s. 3 i n.

²² Ekman K., *Herrarna i skogen*, Stockholm 2007, s. 1-558 oraz Ekman K., *Kulturens ödelagda rotsystem*, „Svenska Dagbladet” z 10 grudnia 2007 r.

wysokość większą niż pół metra i zajmują powierzchnię co najmniej 10% powierzchni gruntów²³.

W Finlandii – najbardziej zalesionym europejskim kraju – „las” zdefiniowano bardzo ogólnie w Rozporządzeniu z 20 września 1991 r. o podatku dochodowym od gospodarstw leśnych²⁴. Jednakże w stosowaniu prawa organy władzy publicznej posługują się najczęściej pojęciem „lasu” określonym przez FAO²⁵. Przyjęte dychotomiczne rozwiązania prawne dotyczące definiowania pojęcia „lasu” nie przeszkadzają Finlandii w kontynuacji powiększania zasobów leśnych i utrzymywania ich w stanie zrównoważonego rozwoju²⁶, do którego kierują obecnie przepisy rozporządzenia Rady Ministrów Finlandii dotyczące zrównoważonego zarządzania i użytkowania lasów²⁷.

Dużą ogólnością definiowania pojęcia „lasu” charakteryzują się natomiast regulacje prawne południowych sąsiadów Polski, czyli Czech i Słowacji. W rozumieniu czeskich przepisów prawnych lasem są „drzewa tworzące kompleks leśny wraz z ich otoczeniem oraz gruntem, istniejące w celu wypełnienia funkcji lasu”²⁸. Jednocześnie w czeskiej ustawie o lasach uregulowano pojęcie „gruntów przeznaczonych do pełnienia funkcji lasu”, za które uznano: „grunty z roślinnością leśną oraz tereny, z których roślinność ta została usunięta w celu odnowienia, przesieki leśne oraz nieutwardzone drogi leśne o szerokości mniejszej niż cztery metry oraz grunty, z których roślinność leśna została czasowo usunięta na podstawie decyzji państwowej administracji leśnej”. Ponadto „gruntami przeznaczonymi do pełnienia funkcji lasu” są „utwardzone drogi leśne, drobne cieki wodne, pozostałe powierzchnie i grunty nad górną granicą wegetacji lasów (turnie), z wyłączeniem terenów zabudowanych i ich dróg dojazdowych, pastwiska leśne i uprawy dla zwierząt, o ile nie są częścią funduszu gruntów rolnych, oraz tereny związane z lasem lub służące gospodarce leśnej”. Dość podobnie do czeskich regulacji prawnych unormowano pojęcie lasu w słowackiej ustawie o lasach, gdzie za las uznano: „ekosystem, który tworzą grunty leśne i roślinność leśna wraz z charakterystycznym środowiskiem partii wyżej położonych, gatunki roślin, zwierząt i gleba

²³ Art. 2, 2a i 2b Ustawy z 7 czerwca 1979 r. o lasach – Skogsvårdslag (SFS nr: 1979/429, ändrad SFS 2014:890).

²⁴ A.M. 1535/1992.

²⁵ Hilska-Aaltonen M., *Forest ownership in Finland* [w:] *Forest Science Contributions – Chair Forest Policy and Forest Economics*, Proceedings of International Symposium Jaunmokas, Latvia 2002, s. 31.

²⁶ Hirakuri S.R., *Can law save the forest? Lessons from Finland and Brazil*, Jakarta Indonesia 2003, s. 58 i n.

²⁷ Valtioneuvoston asetus metsien kestävästä hoidosta ja käytöstä z 30 grudnia 2013 r. (A.M. 1308/2013).

²⁸ Zgodnie z § 2 lit. a Ustawy z 3 listopada 1995 r. o lasach oraz o zmianie i uzupełnieniu niektórych ustaw (S.Z. 2005 289/1995, zmēna: 367/2015 Sb.).

ze swoim systemem wodnym i powietrznym”²⁹. Przepisy słowackie niezależnie od określania pojęcia „lasu” definiują również „grunty leśne” (§ 3 ust. 1a-e), za które są uznawane obszary: „a) pokryte roślinnością leśną, b) chwilowo bez roślinności leśnej podczas jego odnowy albo po nieplanowej wycince, c) na których założono szkółki leśne albo plantacje nasienne, d) co do których organ administracji leśnej podjął decyzję o tymczasowym wyłączeniu z pełnienia funkcji lasu lub ograniczeniu użytkowania ich funkcji lasu, e) bez roślinności leśnej, które służą gospodarce leśnej i są dla jej funkcjonowania niezbędne, przede wszystkim drogi leśne i grunty, na których znajdują się dukty, magazyny leśne i granice polno-leśne oraz inne obszary wskazane w przepisach słowackiej ustawy o lasach”. Znamienne jest, że definicje „lasu” naszych południowych sąsiadów nie zawierają żadnego kryterium powierzchniowego, które tak często sprawia problemy w polskich warunkach prawnych³⁰.

Regulacje prawne Litwy dotyczące definiowania pojęcia „lasu” podkreślają minimalne kryterium powierzchniowe lasu, określone podobnie jak w polskiej ustawie o lasach na 0,1 ha. Powierzchnia leśna powinna być pokryta drzewostanem bądź może być przejściowo pozbawiona drzewostanu ze względu na działania sił przyrody czy działalność człowieka (zręby, pogorzeliska, polany)³¹. W prawie litewskim dokonano podziału lasów na cztery grupy, w zależności od pełnionych funkcji lasu (art. 3 pkt. 1-5 ustawy): 1) ściśle rezerwaty leśne, 2) lasy specjalnego przeznaczenia, dzielące się na dwie grupy: lasy ochronne oraz lasy rekreacyjne, 3) lasy chronione oraz 4) lasy ekonomiczne (gospodarcze). Analogicznie do uregulowań czeskich i słowackich, w litewskiej ustawie o lasach niezależnie od pojęcia „lasu” uregulowano pojęcie „gruntu leśnego” (art. 2 pkt 3). Uznano za nie obszar pokryty drzewostanem bądź przejściowo pozbawiony drzewostanu (miejsca zrębowe, polany leśne, szkółki leśne, leśne plantacje nasienne oraz plantacje). Według prawa litewskiego, za „grunty leśne” uznawane są również: drogi leśne, drogi pożarowe i urządzenia przesyłowe, przechowalnie drewna i inne urządzenia związane z gospodarką leśną, tereny rekreacyjne, miejsca dokarmiania zwierząt, a także grunty przeznaczone pod zalesienie. Dodatkowo w powyższej ustawie litewskiej (art. 2 pkt 9) określono „nieruchomość leśną” jako grunt leśny wykorzystywany do prowadzenia gospodarki leśnej przez podmioty prywatne lub państwowe.

²⁹ Zgodnie z § 2 lit. a Ustawy z 23 czerwca 2005 r. o lasach (Zákon č. 326/2005).

³⁰ Por. wyrok WSA w Białymstoku z 7 czerwca 2005 r., sygn. akt: II SA/Bk 130/05, wyrok WSA w Warszawie z 19 marca 2009 r., sygn. akt: II SA/Wa 1334/08, oraz Geszprych M., *Problemy leśnictwa w kontekście planowania przestrzennego – wybrane zagadnienia prawno-akcyjologiczne* [w:] Cieślak Z., Fogel A. (red.), *Wartości w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2010, s. 134 i n.

³¹ Zgodnie z art. 2 pkt 1 litewskiej Ustawy z 10 kwietnia 2001 r. o lasach (Valstybės indos nr 111-3566, 240).

Warto również przytoczyć rozwiązania prawne dotyczące definiowania „lasu” u naszych zachodnich sąsiadów. W Niemczech za „las” jest uznawany „każdy grunt pokryty roślinnością leśną”. Do gruntów leśnych zaliczane są także „zręby, drogi leśne, linie podziału powierzchniowego, strefy ochronne, halizny i płazowiny, łąki leśne, pastwiska dla zwierząt, składowiska drewna i inne powierzchnie służące lasom i związane z gospodarką leśną”³². W niemieckiej Ustawie z 2 maja 1975 r. o zachowaniu lasów i wspieraniu leśnictwa³³ wskazano na możliwość zaliczenia do lasów, przez poszczególne kraje związkowe, również innych gruntów, w tym plantacji choinkowych i stroiszowych, a także możliwość wyłączenia, jako terenów nieleśnych, parków z zabudowaniami mieszkalnymi i innych nieruchomości (§ 2 ust. 3).

Zgodnie z przyjętymi powszechnie w naukach społecznych założeniami badań porównawczych³⁴, przeprowadzona analiza posłużyła wskazaniu zarówno podobieństw, jak i różnic normatywnego rozumienia „lasu” w regulacjach wybranych krajów europejskich. Nie jest moim zamierzeniem dokonanie jednoznacznej oceny, które z rozwiązań przyjętych przez badane systemy prawne względem jurydycznego znaczenia „lasu” jest rozwiązaniem najlepszym. Różne są bowiem wymiary społecznego rozumienia „lasu” jako wartości w poszczególnych systemach prawnych. Jednakże celem przeprowadzonej analizy jest uzyskanie materiału badawczego do przedstawienia uwag *de lege ferenda* dla polskiego ustawodawcy. Przeprowadzone wskazania uwypukliły również złożoność podstawy normatywnej dla określania dyrektyw prakseologicznych³⁵ przez ustawodawcę unijnego. Zróżnicowane regulowanie definicji „lasu” w państwach członkowskich UE rodzi dużo problemów prawnych oraz gospodarczo-ekonomicznych³⁶, zwłaszcza w kontekście tworzenia programów pomocy na zagospodarowanie i ochronę lasu ze środków unijnych.

³² BGBl. I S. 1037, BGBl. I S. 1474, dalej niemiecka ustawa o lasach.

³³ Ustawa z 2 maja 1975 r. o zachowaniu lasów i promocji leśnictwa (BGBl. I S. 1037).

³⁴ Por. Ancel M., *Znaczenie i metody prawa porównawczego*, Warszawa 1979; Wróblewski J., *Problem nieporównywalności w komparatystyce prawniczej*, „Państwo i Prawo” 8-9/1975.

³⁵ Cieślak Z., Status ontologiczny wartości w prawie (zarys problemu) [w:] Cieślak Z., Fogel A. (red.), *Wartości w planowaniu przestrzennym*, Wyd. Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa 2010, s. 13-15.

³⁶ Jak wskazano w punkcie 17 sprawozdania specjalnego Komisji Europejskiej Nr 9/2004 dotyczącego działania w zakresie leśnictwa w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich (Dz. Urz. UE C 2005.67.1), jednym z celów wsparcia UE dla leśnictwa jest rozszerzenie areału terenów leśnych, jakkolwiek wobec braku wspólnej definicji trudno kontrolować zakres realizacji tego celu.

W przepisach UE w Rozporządzeniu Nr 1305/2013³⁷ „las” był zdefiniowany jako „obszar gruntu obejmujący ponad 0,5 ha z drzewami o wysokości powyżej pięciu metrów wysokości, o zwarcu drzewostanu ponad 10%, lub z drzewami, które są w stanie osiągnąć te progi *in situ*; pojęcie to nie obejmowało gruntu, który był użytkowany przede wszystkim w celach rolniczych lub urbanistycznych”. Analogiczne wskazanie pojęcia „lasu” było zawarte w wytycznych Unii Europejskiej w sprawie pomocy państwa w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich w latach 2014-2020³⁸. Powyższe uregulowanie było zbieżne z wcześniej obowiązującą definicją nakreśloną na podstawie przepisów Rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1974/2006³⁹. Uwidoczniona różnica dotyczyła zastrzeżenia, umieszczonego w przepisach Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE Nr 1305/2013, w zakresie możliwości uregulowania pojęcia „lasu” odmiennego od wskazań prawa unijnego, na podstawie istniejącego prawa krajowego lub systemu inwentaryzacji, pod warunkiem umieszczenia tejże definicji w programie rozwoju obszarów wiejskich. Powyższe wyjątki wynikają w dużej mierze z różnorodności lasów europejskich widocznych na przykładzie chociażby lasów śródziemnomorskich, środkowoeuropejskich i skandynawskich. Niemniej jednak wskazane odstępstwo nie powinno stanowić reguły dla odchodzenia od unijnych uregulowań we wskazanym zakresie.

Przeprowadzone badania komparatystyczne regulacji unijnych względem wybranych regulacji krajowych państw członkowskich UE odnośnie do definiowania pojęcia „lasu” wskazują na względną skuteczność dyrektyw prakseologicznych ustawodawcy unijnego. Generuje to również obowiązek relatywizacji normatywnej dla ustawodawcy krajowego odnośnie do charakterystyki lasu. Krajowe uregulowania „lasu” różnią się bowiem znacznie od definicji FAO oraz regulacji UE, w których istnieje większe kryterium powierzchniowe uznawania za las, określone jako obszar 0,5 ha. Na domiar skomplikowania stanu prawnego ustawodawca krajowy unormował pojęcie „lasu” w sposób zróżnicowany w różnych aktach prawnych powszechnie obowiązujących.

Podstawowa legalna definicja „lasu” w Polsce została uregulowana w art. 3 ustawy o lasach, identyfikującym las z gruntem o zwartej powierzchni co najmniej 0,1 ha, pokrytym

³⁷ Art. 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) Nr 1698/2005 (Dz. Urz. UE L 2013.347.487).

³⁸ Punkt 2.4. wytyczna nr 35 (Dz. Urz. UE C 2014.204.1).

³⁹ Zgodnie z art. 30 ust. 3 Rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1974/2006 z 15 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) Nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich – EFRROW (Dz. Urz. UE L 2006.368.15).

roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawionym: a) przeznaczonym do produkcji leśnej, b) stanowiącym rezerwat przyrody lub wchodzącym w skład parku narodowego, c) wpisanym do rejestru zabytków oraz d) związanym z gospodarką leśną.

Ta, zdawać by się mogło, jasna i jednoznaczna definicja w praktyce jest źródłem wielu wątpliwości i rozbieżnych interpretacji zarówno w orzecznictwie sądowo-administracyjnym⁴⁰, jak i w orzecznictwie sądów powszechnych, w tym Sądu Najwyższego. W jednym z wyroków SN wskazał, że dodatkowe kryteria określone w art. 3 pkt 1 lit. a-c ustawy o lasach, w tym kryterium „przeznaczenia do produkcji leśnej”, odnoszą się wyłącznie do gruntów przejściowo pozbawionych roślinności leśnej, nie mają natomiast znaczenia w odniesieniu do gruntów o zwartej powierzchni co najmniej 0,1 ha, pokrytych roślinnością leśną⁴¹. Z taką interpretacją nie można się jednak zgodzić. Oznaczałaby ona bowiem, że za las w rozumieniu przepisów ustawy o lasach należałoby uznać na przykład działkę spełniającą kryterium obszarowe, będącą działką budowlaną, na której właściciel zasadził roślinność leśną, jednak bez zamiaru zmiany jej przeznaczenia. Taka interpretacja skutkowałaby naruszeniem i ograniczeniem prawa własności. Zgodnie zaś z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Zastrzeżenia budzi też tok myślenia SN przedstawiony w uzasadnieniach przywołanych wyroków. Mianowicie SN, uzasadniając swoje stanowisko, odwołał się do treści załącznika nr 6 do nieobowiązującego już dziś rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁴², zatytułowanego „Zaliczanie gruntów do poszczególnych użytków gruntowych”. W punkcie 2 tego załącznika rozróżniono dwie kategorie, tj. lasy, zaliczając do nich grunty określone jako „las” w ustawy o lasach, oraz grunty zadrzewione i zakrzewione, określone jako grunty porośnięte roślinnością leśną, których pole powierzchni jest mniejsze od 0,1 ha, a także grunty enumeratywnie wyliczone wówczas w kolejnych 8 punktach. Z tych przepisów SN

⁴⁰ M.in. wyrok WSA w Krakowie z 30 listopada 2015 r., sygn. akt: II SA/Kr 1109/15, wyrok WSA w Łodzi z 21 października 2015 r., sygn. akt: II SA/Łd 538/15, oraz wyrok NSA z 15 lipca 2015 r., sygn. akt: II OSK 3021/13.

⁴¹ Zob. wyrok SN z 28 stycznia 2009 r. sygn. akt: IV CSK 353/08, oraz wyrok SN z 28 stycznia 2010 r., sygn. akt: I CSK 258/09.

⁴² W stanie prawnym przed nowelizacją wskazanego rozporządzenia (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 542), ogłoszonym wówczas pod danymi promulgacyjnymi Dz.U. Nr 38, poz. 542. Obecnie kwestie te są regulowane przepisami rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. poz. 1319, z późn. zm.). W przedstawianym zakresie zmiana rozporządzenia nie wpływa na aktualność przedstawionego wyводу.

wysnuł wniosek, że skoro, co do zasady, zarówno lasy, jak i grunty zadrzewione i zakrzewione są pokryte roślinnością leśną, to jedyną podstawą rozróżnienia pomiędzy tymi dwiema kategoriami gruntów jest kryterium obszarowe. Wydaje się jednak, że Sądowi umknęły dalsze regulacje powołanego załącznika nr 6, z których wynika, że obok lasów i gruntów zadrzewionych i zakrzewionych mogą istnieć również inne grunty pokryte roślinnością leśną. Takie grunty mogły zostać zakwalifikowane choćby jako tereny rekreacyjno-wypoczynkowe, o których mowa była w punkcie 3 ppkt 5 lit. f) załącznika (tereny zieleni nieurządzonej niezaliczone do lasów oraz gruntów zadrzewionych i zakrzewionych). Z powyższych względów należy raczej uznać, że kryteria określone w art. 3 pkt 1 lit. a-c ustawy o lasach, w tym kryterium „przeznaczenia do produkcji leśnej”, odnoszą się do gruntów zarówno pokrytych roślinnością leśną, jak i przejściowo jej pozbawionych.

Istotne różnice polskiej definicji „lasu” w stosunku do innych europejskich definicji lasu, z wyłączeniem definicji litewskiej, dotyczą elementu „związania z gospodarką leśną”. Przepisy polskiej ustawy o lasach wskazują przedmiotowo różne elementy związane z gruntem, które stanowią las, pomimo braku porośnięcia drzewostanem. Należą do nich: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, drogi leśne i linie podziału przestrzennego lasu, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna oraz parkingi leśne i urządzenia turystyczne – pod warunkiem wykorzystywania ich dla potrzeb gospodarki leśnej. Powyższe uregulowanie nie jest wolne od wad, gdyż częstokroć trudno określić, kiedy budynki i budowle są związane z gospodarką leśną. Przepis ten zachęca do podejmowania prób budowy budynków mieszkalnych na obszarze lasów prywatnych pod pretekstem przeznaczania budynku na cele gospodarki leśnej⁴³. Przepisy prawne nie wskazują granicy, kiedy dane gospodarstwo leśne będzie wymagało istnienia takiej budowli, a kiedy nie. Wydaje się, że można przyjąć, iż o ile w 50-hektarowym gospodarstwie leśnym istnieje konieczność wybudowania leśniczówki, to już wątpliwa jest konieczność takiej budowy w lesie o powierzchni przykładowo 0,5 ha.

Poza wskazaną wyżej definicją „lasu” inaczej jeszcze zdefiniowano „las” w przepisach ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1326, dalej jako: u.o.g.r.l.⁴⁴) oraz ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 888, z późn. zm., dalej jako: u.p.l.).⁴⁵ Pierwsza z definicji rozszerza

⁴³ Zob. wyrok NSA z 22 lipca 2014 r., sygn. akt: II OSK 361/13, wyrok NSA z 12 września 2013 r., sygn. akt: II FSK 2546/11, a także wyrok WSA w Gdańsku z 19 sierpnia 2015 r., sygn. akt: II SA/Gd 118/15.

⁴⁴ Zgodnie z art. 2 ust. 2 u.o.g.r.l., za las uznaje się grunty określone jako lasy w przepisach u.o.l., zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.

definicję lasu z ustawy o lasach o grunty „pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych”, natomiast druga wskazuje, że lasem są jedynie „grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako lasy”, co *de iure* uniemożliwia zaliczenie do kategorii lasu przykładowo siedemdziesięcioletniego drzewostanu sosnowego służącego prowadzeniu gospodarki leśnej ze względu na brak wskazania w ewidencji gruntów i budynków przeznaczenia leśnego⁴⁶. W poprzednio obowiązującym stanie prawnym pod reżimem Ustawy z 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 1982 r. Nr 11, poz. 79) zapis w ewidencji gruntu miał znaczenie decydujące dla przyjęcia, iż dany grunt jest gruntem leśnym, stanowił bowiem element definicji gruntu leśnego (art. 2 ust. 2 pkt 1). W obecnym stanie prawnym brak jest podstaw do tak zdecydowanego wniosku⁴⁷.

De lege lata wielu problemów dostarczają inne elementy definicji lasu – faktyczny stan na gruncie⁴⁸, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego⁴⁹, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego⁵⁰, uproszczony plan urządzenia lasu⁵¹, ewidencja gruntów i budynków⁵², a także wiele innych zagadnień. Pomimo określenia *expressis verbis* minimalnej powierzchni leśnej na 0,1 ha sądy administracyjne podejmują różne rozstrzygnięcia w przedmiocie klasyfikacji charakteru gruntu⁵³. Jednocześnie o kwalifikacji nieruchomości jako lasu najczęściej rozstrzygają częstokroć niezgodne z rzeczywistością dane z ewidencji gruntów⁵⁴, prowadzonej na podstawie przepisów ustawy z

⁴⁵ Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.p.l., lasem są grunty leśne sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako lasy.

⁴⁶ Por. Geszprych M., *Problemy leśnictwa w kontekście planowania przestrzennego...*, Op. cit., s. 135 i n. Ponadto według badań prowadzonych przez IBL w latach 2004-2006, na obszarze aż ok. 400 tys. ha gruntów w Polsce (co stanowi blisko 20% ogółu lasów prywatnych) rośnie drzewostan, który służy prowadzeniu gospodarki leśnej, lecz w ewidencji gruntów i budynków widnieje przeznaczenie nieleśne (najczęściej rola, łąki i pastwiska). Za: Gołos P., *Analiza prywatnych gospodarstw rolno-leśnych i leśnych w Polsce – projekt sieci gospodarstw testowych*, Wyd. Instytutu Badawczego Leśnictwa, Warszawa 2006, s. 7.

⁴⁷ Wyrok WSA w Łodzi z 21 października 2015 r., sygn. akt: II SA/Łd 538/15.

⁴⁸ Wyrok WSA w Krakowie z 30 listopada 2015 r., sygn. akt: II SA/Kr 1109/15, oraz wyrok WSA w Gliwicach z 17 lipca 2015 r., sygn. akt: II SA/Gl 405/15.

⁴⁹ Wyrok NSA z 9 kwietnia 2015 r., sygn. akt: I OSK 1886/13.

⁵⁰ Wyrok NSA z 29 kwietnia 2014 r., sygn. akt: II OSK 1548/13.

⁵¹ Wyrok WSA w Poznaniu z 2 grudnia 2014 r., sygn. akt: III SA/Po 737/14.

⁵² M.in. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 16 września 2015 r., sygn. akt: I SA/Go 302/15, wyrok WSA w Gdańsku z 28 listopada 2007 r., sygn. akt: II SA/Gd 601/07, oraz wyrok WSA w Bydgoszczy z 25 marca 2015 r., sygn. akt: II SA/Bd 901/14.

⁵³ Przykładowo zgodnie z wyrokiem WSA w Białymstoku z 7 czerwca 2005 r., sygn. akt: II SA/Bk 130/05, fakt, że działka ma – po podziale gruntu leśnego – powierzchnię mniejszą niż 0,1 ha, nie pozbawia jej statusu gruntu leśnego w sytuacji graniczenia z innymi gruntami leśnymi, tworzącymi łącznie zwartą powierzchnię ponad 0,1 ha. W podobnym tonie orzekł WSA w Warszawie w wyroku z 19 marca 2009 r., sygn. akt: II SA/Wa 1334/08.

⁵⁴ Por. m.in. wyrok NSA z 15 lipca 2015 r., sygn. akt: II OSK 3021/13, wyrok NSA z 21 grudnia 2012 r., sygn. akt: II FSK 984/11, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 16 września 2015 r., sygn. akt: I SA/Go 302/15, wyrok WSA w Gdańsku z 28 listopada 2007 r., sygn. akt: II SA/Gd 601/07, oraz wyrok WSA w Białymstoku z 7 czerwca 2005 r., sygn. akt: II SA/Bk 130/05.

dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1390, dalej jako: p.g.i.k.).

Poza wskazanymi aspektami prawnymi dochodzi aspekt pragmatyczny związany z docelowym funkcjonowaniem izb leśnych. Efektywność prowadzenia gospodarki leśnej na obszarze 0,1 ha jest znikoma, wręcz żadna. Podniesienie progu powierzchniowego uznawalności gruntu za las jest więc pragmatyczną koniecznością.

Powyższe wskazuje na konieczność nowego unormowania definicji „lasu” w prawie polskim. Po pierwsze, należy podnieść próg uznawalności obszaru zalesionego za „las” do powierzchni 0,5 ha, zgodnie z kierunkiem unijnych regulacji prawnych. Po drugie, należy rozwiązać problemy związane z częstokroć sztucznym określaniem powierzchni leśnej na podstawie ewidencji gruntów i budynków. Jeżeli faktycznie grunt jest wykorzystywany na cele rolne lub mieszkaniowe, jednocześnie niemożliwe jest, aby ten sam grunt pełnił funkcje leśne. Dokonywana niekiedy przez polskie sądy administracyjne wykładnia prawa (choć jedynie w konkretnych sprawach), warunkująca uznanie charakteru gruntu od treści czynności materialnotechnicznej, jaką jest ewidencja gruntów i budynków, wydaje się zbyt daleko posunięta. Ewidencja gruntów i budynków ma bowiem charakter jedynie informacyjno-deklaratoryjny, a nie normatywny⁵⁵. Wzorem mogą być tu funkcjonalne rozwiązania szwedzkiego ustawodawcy, który wskazuje na faktyczne wykorzystanie gruntu jako najważniejszego kryterium przy uznawaniu charakteru gruntu⁵⁶.

Kierując się dyrektywą prakseologiczną, trudno uzasadnić uznanie za powierzchnię leśną gruntów, które nie mogą służyć gospodarce leśnej. Dotyczy to zwłaszcza pasów zadrzewień, które – choć są cenne przyrodniczo – nie mogą realizować wszystkich funkcji lasu. Z tych samych powodów trudno uznać za powierzchnię leśną budynki i budowle, które mają „służyć gospodarce leśnej”. Jednocześnie grunt leśny powinien być uregulowany planistycznie, najlepiej w akcie planistycznym jednego rodzaju dla wszystkich lasów, jako grunt leśny.

Kolejny aspekt dotyczący założonego funkcjonowania izb leśnych dotyczy kwestii zdefiniowania gospodarstwa leśnego, jako indywidualnego gospodarstwa leśnego. Odniesienie wskazanego pomysłu znajduje odzwierciedlenie w przepisach Konstytucji RP

⁵⁵ Zob. m.in.: wyrok NSA z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt: II FEK 1581/12, LEX nr 148 3996; wyrok NSA z 15 maja 2014 r., sygn. akt: I OSK 2566/12, LEX nr 1586061; wyrok WSA w Łodzi z 21 października 2015 r., sygn. akt: II SA/Łd 538/15; wyrok WSA w Gliwicach z 30 lipca 2014 r., sygn. akt: II SA/Gl 335/14, LEX nr 1519827, oraz wyrok WSA w Gdańsku z 9 lipca 2008 r., sygn. akt: II SA/Gd 702/07.

⁵⁶ Zgodnie z § 2a szwedzkiej Ustawy z 7 czerwca 1979 r. o lasach, za grunty leśne nie są uznawane nieruchomości, które są wykorzystywane na cele rolne, mieszkaniowe bądź inne cele, które nie służą gospodarce leśnej.

odnoszącym się do „gospodarstwa rodzinnego stanowiącego podstawę ustroju rolnego państwa”⁵⁷. Polska tradycja konstytucyjna zna pojęcie „gospodarstwa rodzinnego” od czasu wprowadzenia noweli Konstytucji PRL. Niemniej ówczesne unormowanie było niejasne, zwłaszcza że obudowane było treściami akcentującymi socjalistyczny charakter gospodarki narodowej i przeobrażeń wsi⁵⁸. Pojęcie to zostało więc dość szybko uchylone, aby powrócić w nowej odsłonie do przepisów obecnie obowiązującej Konstytucji RP⁵⁹. Poza unormowaniem konstytucyjnym gospodarstwo rodzinne przejściowo określono w przepisach nieobowiązującej już dziś ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1433, z późn. zm.) jako „gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego oraz w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha” (art. 3 ust. 1). Przy tym za rolnika indywidualnego uznano „osobę fizyczną, będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkałą w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo” (art. 4 ust. 1). Trybunał Konstytucyjny odniósł się natomiast do charakteru koncepcji gospodarstwa rodzinnego jako „efektywnej formy gospodarowania, pozwalającej prowadzić produkcję rolną w celu nie tylko godziwego utrzymania rodzinom rolniczym, ale także najpełniejszego zaspokojenia potrzeb społeczeństwa”⁶⁰. W doktrynie uważa się, że jest to taki typ gospodarstwa rolnego, który w sposób szczególny łączy produkcję i konsumpcję⁶¹. Wyraża się to w ścisłym połączeniu gospodarstwa rolnego z gospodarstwem domowym, w specyfice pracy rodziny w gospodarstwie rolnym oraz we współzależności rozwoju rodziny i gospodarstwa⁶². Przedstawione rozważania wskazują, że unormowane gospodarstwo rodzinne jest szczególną formą gospodarstwa rolnego, które znajduje szczególną ochronę konstytucyjną jako „podstawa ustroju rolnego”. Do zbadania jest kwestia, czy prawnie

⁵⁷ Zgodnie z art. 23 Konstytucji RP, „Podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne” wraz z dodaniem, że nie narusza to ochrony własności prywatnej i swobody działalności gospodarczej.

⁵⁸ Zgodnie z art. 15 ust. 3 Konstytucji PRL, państwo „otacza opieką indywidualne gospodarstwa rolne chłopów pracujących”. W ówczesnych warunkach ustrojowych wskazanie to miało być rozumiane przede wszystkim jako zakaz kolektywizacji, czyli gwarancje poszanowania przez państwo istniejącej struktury własnościowej na wsi. Za: Jarosz Z., Zawadzki S., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980, s. 180.

⁵⁹ Zob. Garlicki L., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 2 i n.

⁶⁰ Wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. akt: P 4/99.

⁶¹ Por. Lichorowicz A., *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000, s. 230 i n.

⁶² Zob. Budzinowski R., *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 41.

gospodarstwem rodzinnym jest również indywidualne gospodarstwo leśne oraz – w przypadku pozytywnej odpowiedzi na to pytanie – czy indywidualne gospodarstwo leśne może stanowić „podstawę ustroju rolnego”.

Określenie „indywidualnego gospodarstwa leśnego” nie jest zadaniem prostym, gdyż w prawie polskim nie uregulowano ani pojęcia „gospodarstwa leśnego”⁶³, ani pojęcia „nieruchomości leśnej”. L. Jastrzębski stwierdzał, że „pod względem cywilistycznym pojęcie nieruchomości leśnej nie istnieje”⁶⁴. *De iure* nie określa gospodarstwa leśnego uregulowanie z art. 55³ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, z późn. zm., dalej jako: k.c.), odnoszące się do „gospodarstwa rolnego”, za które uznano „grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego”. Jak wskazywał L. Jastrzębski, „pojęcie gospodarstwa rolnego wchłonęło również w sensie cywilistycznym elementy gospodarstwa leśnego”, więc „w odniesieniu do lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa pojęcie gospodarstwa rolnego mieści w sobie równocześnie pojęcie gospodarstwa leśnego”⁶⁵. Podobnie zauważono w orzecznictwie SN, wskazującym, że „najistotniejszym składnikiem gospodarstwa rolnego (w sensie przedmiotowym) jest grunt rolny. Bez niego nie może istnieć gospodarstwo rolne. Występowanie pozostałych składników tego gospodarstwa, wymienionych w art. 55³ k.c., nie jest konieczne dla bytu samego gospodarstwa”⁶⁶.

Nie można również uznać za definicję systemową pojęcia „gospodarstwa leśnego” uregulowanego w przepisach Ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług VAT (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 685, z późn. zm.) (art. 2 pkt 17), gdzie za „gospodarstwo leśne” uznawane jest „gospodarstwo prowadzone przez podatnika, na którym ciąży obowiązek podatkowy na podatku leśnym”. Ma ona wąskie znaczenie, związane z kwestiami podatkowymi, i dotyczy obszaru porośniętego co najmniej czterdziestoletnim drzewostanem.

Przedstawione wywody, poparte badaniami doktryny oraz orzecznictwem sądowym, określają „gospodarstwo leśne” jako część gospodarstwa rolnego, w skład którego wchodzi grunty rolne – pod warunkiem, że stanowią bądź mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą z gruntami rolnymi. Przyjęta konstatacja nie pozwoli jednak na wyodrębnienie

⁶³ Nie licząc regulacji odnoszącej się do PGL LP jako jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, zarządzającej lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa, na podstawie regulacji u.o.l.

⁶⁴ Jastrzębski L., *Lasy niestanowiące...*, Op. cit., s. 105.

⁶⁵ Ibidem, s. 106-107.

⁶⁶ Postanowienie SN z 7 maja 1997 r., sygn. akt: II CKN 197/97.

indywidualnego gospodarstwa leśnego w przypadku, gdy użytkownik indywidualny będzie posiadaczem jedynie gruntów leśnych bądź będzie posiadaczem jednocześnie małego fragmentu gruntów rolnych i dużego arealu gruntów leśnych, dla których grunty rolne nie mają większego znaczenia. Czy wówczas istniejące gospodarstwo indywidualne będzie można określić jako „rodzinne gospodarstwo” albo nawet tylko „gospodarstwo rolne”? Wydaje się, że nie, gdyż nie zostanie spełniona podstawowa przesłanka dotycząca zawierania się w gospodarstwie rolnym „najistotniejszego składnika gospodarstwa rolnego”, jakim są grunty rolne. Inne problemy związane są z kryterium powierzchniowym gospodarstwa. Pojęcie gospodarstwa rolnego, a także gospodarstwa rodzinnego dotyczy arealu co najmniej 1 ha, więc prawnie nie będą stanowić gospodarstwa rodzinnego, rolnego czy leśnego grunty o powierzchni do 1 ha, pomimo spełniania wszystkich przesłanek *ex definitione* z ustawy. Kolejne problemy dotyczą różnego rozmieszczenia gruntów rolnych i leśnych, które faktycznie nie mogą stanowić zorganizowanej całości gospodarczej. Wobec istniejących trudności L. Jastrzębski dochodzi do wniosku, że trudno szukać określenia gospodarstwa leśnego, a właściwsze będzie przyjęcie istnienia odrębnych lasów, gruntów leśnych i nieużytków niestanowiących całości gospodarczej z gospodarstwem rolnym⁶⁷. Przyjęte ówczesnie założenie przez autora wydaje się właściwe, choć nie przystaje do zmieniających się obecnie warunków społeczno-gospodarczych kraju, kiedy zwiększa się powierzchnia lasów prywatnych oraz indywidualnych nieruchomości leśnych użytkowanych bez gruntów rolnych.

Przeprowadzone badania uwiaryściły, że błędem byłoby definiowanie „indywidualnego gospodarstwa leśnego” jako tworu statycznego. Ze względu na odmienną funkcję niewłaściwe byłoby również określanie powyższego gospodarstwa na wzór tworzonych prawno-ekonomicznych definicji indywidualnego gospodarstwa rolnego, sprowadzających gospodarstwo jedynie do majątku⁶⁸ bądź charakteru działalności⁶⁹.

Uwzględniając powyższe, za „indywidualne gospodarstwo leśne” uznać należy grunty leśne (zalesione bądź przejściowo pozbawione drzewostanu) wraz z infrastrukturą leśną,

⁶⁷ Jastrzębski L., *Lasy niestanowiące...*, Op. cit., s. 106-107.

⁶⁸ Zwołuje badania J. Nadlera, prowadzące do wyodrębnienia indywidualnego gospodarstwa rolnego jako: „majątku podmiotowego, którego realizacja wyraża się lub przynajmniej może wyrażać się włączeniu: ziemi, pracy, kapitału i organizacji w celu uzyskania produktu rolnego, w sposób zgodny z celem społeczno-gospodarczym oraz majątku, który pozostaje w związku z realizacją takiego celu”. Za: Nadler J., *Pojęcie indywidualnego gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Wrocław 1976, s. 153 i n.

⁶⁹ T. Dziurzyński określał indywidualne gospodarstwo rolne jako „działalność, której celem jest uzyskiwanie organicznych – roślinnych lub zwierzęcych – produktów przez spożytkowanie naturalnych sił przyrody”. Za: Dziurzyński T., Fenichel Z., Honzatko M., *Kodeks handlowy. Komentarz*, Kraków 1935, s. 13.

użytkowane – przez osobę fizyczną bądź inny podmiot prawa prywatnego – zgodnie z zasadami trwałej gospodarki leśnej. Trudno jest jednocześnie określać minimalne kryterium powierzchniowe „indywidualnego gospodarstwa leśnego” ze względu na duże rozdrobnienie użytkowanych arealów, choć określenie minimalnej powierzchni definicji lasu w regulacjach unijnych oraz przesłanki pragmatyczne wskazują, iż indywidualne gospodarstwa leśne powinny mieć powierzchnię większą niż 0,5 ha.

Powyższe konstatacje prowadzą do kilku zasadniczych konkluzji. Po pierwsze, w polskim systemie prawnym jest nienależycie chroniony „ustrój leśny”. Po drugie, w systemie prawnym są preferowane duże gospodarstwa rolno-leśne, ze wskazaniem leśnictwa jako jedynie akcesoryjnego elementu rolnictwa. Po trzecie, polski system prawny preferuje duże gospodarstwa leśne, pomijając ochronę konstytucyjną indywidualnych gospodarstw leśnych oraz gospodarstw leśno-rolnych o powierzchni do jednego hektara. Aksjologicznie jest to nieuzasadnione, zważywszy na orzecznictwo ETS⁷⁰, a także istniejące w Polsce warunki społeczno-gospodarcze⁷¹. Biorąc pod uwagę nienależytą ochronę konstytucyjną indywidualnych gospodarstw leśnych, z pragmatyczno-prawnego punktu widzenia konieczne jest tworzenie izb leśnych. Utworzone izby skuteczniej wspomagają prowadzenie gospodarki leśnej oraz stanowią stabilniejszy pomost współpracy użytkowników gospodarstw leśnych z organami władzy publicznej. Powyższe konstatacje powinny stanowić podstawę do przeprowadzenia zmian regulacji ustawy kodeks cywilny. Bez jednoznacznego zdefiniowania tych kwestii trudnym będzie właściwe uregulowanie sytuacji zamierzonych izb leśnych.

III. ASPEKTY PODMIOTOWE, USTROJOWE I ORGANIZACYJNE DZIAŁALNOŚCI IZB LEŚNYCH

W obecnie obowiązującym prawie polskim nie jest możliwe wyodrębnienie, jako odrębnego podmiotu izby leśnej. Obecnie działające w Polsce izby dotyczą w praktyce jedynie aspektów rolnictwa i są typowymi organizacjami samorządu rolniczego (art. 1 ust. 1 u.i.r.). Istniejąca sytuacja nie rozwiązuje istniejących problemów dotyczących kwestii

⁷⁰ Zwłaszcza orzeczenie prejudycjalne z 3 grudnia 2008 r. TSWE „CURIA” w sprawie C-82/09 Dimos Agios Nikolaos (sąd krajowy: Symvoulío tis Epikrateias – Grecja) (2010/C 161/15), s. 10, w którym stwierdzono, że: „ekosystemy leśne powinny być chronione kosztem rolnictwa” oraz że „ekosystemy leśne przyczyniają się do tworzenia zdrowego środowiska naturalnego, więc muszą być chronione przez działania oparte na polityce wspólnotowej w odpowiedniej dziedzinie, tj. dziedzinie środowiska”.

⁷¹ Gołos P., *Stan lasów prywatnych w Polsce i perspektywa ich rozwoju*, „Biblioteczka Leśniczego” 243/2006, s. 6.

leśnictwa. Właściwym wydaje się zatem utworzenie samorządu leśnego działającego na rzecz rozwiązywania problemów leśnictwa i reprezentujący interesy zrzeszonych w nim podmiotów. Członkostwo samorządu leśnego powinno być obligatoryjne i powstawać z mocy prawa. Członkami samorządu leśnego z mocy prawa powinny być:

1) osoby fizyczne i prawne, będące podatnikami podatku leśnego w rozumieniu przepisów o podatku leśnym;

2) osoby fizyczne i prawne, będące podatnikami podatku dochodowego z działów specjalnych produkcji rolnej w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych, pod warunkiem prowadzenia tejże działalności o majątkowy substrat leśny,

3) członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych posiadający w tych spółdzielniach wkłady gruntowe, pod warunkiem realizacji zadań w oparciu o majątkowy substrat leśny.

W tym kontekście zasadnym jest znowelizowanie przepisów ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 648, z późn. zm.), które w żadnej mierze nie regulują aspektów dotyczących problemów leśnictwa.

W celu zapewnienia niezależności w wykonywaniu ustawowych zadań samorząd leśny powinien być samodzielny i podlegać obligatoryjnie zależności wynikającej z przepisów ustawowych. Samodzielność samorządu leśnego powinna podlegać ochronie sądowej.

Zadania samorządu leśnego powinny być realizowane przez izby leśne. Ze względu na dążenie do ujednolicenia działań nadzorczych nad gospodarką leśną docelowo zakres funkcjonowania izb leśnych nie powinien koncentrować się na poziomie powiatu, ale na poziomie regionalnym, najlepiej wojewódzkim. W celu zapewnienia zdolności do samodzielnego kształtowania swojej sytuacji prawnej, przejawiającej się w posiadaniu pełnej zdolności do czynności prawnych, niezbędnym byłoby wyposażenie izb leśnych w osobowość prawną.

Członkami izb leśnych powinny być:

1) osoby fizyczne i prawne, będące podatnikami podatku leśnego w rozumieniu przepisów o podatku leśnym;

2) osoby fizyczne i prawne, będące podatnikami podatku dochodowego z działów specjalnych produkcji rolnej w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych, pod warunkiem prowadzenia tejże działalności o majątkowy substrat leśny,

3) członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych posiadający w tych spółdzielniach wkłady gruntowe, pod warunkiem realizacji zadań w oparciu o majątkowy substrat leśny.

Wskazane wyliczenie obrazuje, że na ogół wszystkie osoby prowadzące gospodarstwa leśne lub w nich pracujące powinny być członkami izb leśnych, a co z tym związane, posiadać czynne i bierne prawo wyborcze do organów izby. Czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do walnego zgromadzenia powinni mieć wszyscy członkowie izby. Osoba prawna mogłaby realizować swoje prawa wyborcze za pośrednictwem przedstawiciela wskazanego przez władze tej osoby, uprawnionego do jej reprezentowania przy czynnościach prawnych.

W celu zapewnienia przejrzystości wyborów, z uwzględnieniem zasady subsydiarności, istotnym byłby wybór członków walnego zgromadzenia spośród członków izby w wyborach pośrednich, dwustopniowych, przeprowadzanych w głosowaniu tajnym.

Członkowie walnego zgromadzenia wybierani byłiby według określonych zasad, w ten sposób, że:

1) w okręgu wyborczym obejmującym obszar jednej gminy można byłoby wybierać członków rady powiatowej izby, z tym że w zależności od powierzchni użytków leśnych, byłaby różna liczba członków tej rady

2) na pierwszym posiedzeniu rada powiatowa izby mogłaby wybierać spośród swoich członków większością głosów przewodniczącego oraz delegata na walne zgromadzenie i niezwłocznie zgłasza ich wybór ustępującemu zarządowi izby.

Wybory do walnego zgromadzenia określałyby w drodze uchwały Krajowa Rada Izb Leśnych w określonym terminie. Prawo zgłaszania kandydatów w wyborach do rady powiatowej izby powinno przysługiwać członkom izby. Zgłoszenie kandydatury wymagałoby poparcia określonej liczby członków danej izby posiadających prawo wyborcze w danym okręgu wyborczym. Głosowanie w wyborach do rady powiatowej izby przeprowadzane byłoby na obszarze okręgu wyborczego, który byłby równocześnie obwodem głosowania.

Izby leśne powinny utworzyć Krajową Radę Izb Rolniczych, posiadającą osobowość prawną. Organem nadzoru nad Krajową Radą Izb Leśnych powinien być minister właściwy do spraw leśnictwa.

W skład Krajowej Rady wchodziłoby prezesi izb oraz wybrani przez walne zgromadzenie delegaci po jednym z każdej izby.

Do zadań Krajowej Rady należałoby w szczególności:

- 1) reprezentowanie izb przed Sejmem, Senatem i organami administracji rządowej, z wyłączeniem administracji rządowej w województwie;
- 2) opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących leśnictwa oraz założeń i programów polityki leśnej;
- 3) przedstawianie właściwym organom, oraz organom samorządu terytorialnego wniosków w sprawie sytuacji w leśnictwie oraz inicjatyw w zakresie regulacji prawnych;
- 4) udzielanie izbom pomocy w wykonywaniu ich zadań;
- 5) zarządzanie wyborów do walnych zgromadzeń izb.

Organem Krajowej Rady byłby zarząd wybierany i odwoływany w głosowaniu tajnym przez Krajową Radę spośród jej członków. Zarząd Krajowej Rady stanowiliby: prezes, wiceprezes oraz członkowie. Zarząd realizowałby swoje zadania przy pomocy biura. Biurem kierowałby dyrektor, który w stosunku do pracowników biura wykonuje czynności z zakresu prawa pracy. Dyrektora biura powinien powoływać i odwoływać zarząd.

IV. ZAKRES DZIAŁALNOŚCI IZB LEŚNYCH

Izby leśne powinny działać na rzecz leśnictwa, wpływać na kształtowanie polityki leśnej i uczestniczyć w jej realizacji. Trudno przesądzać czy zakres ten powinien dotyczyć zarówno sfery lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, jak i stanowiących tę własność. Nie powinno budzić sporu, że zadania te powinny objąć w całości zadania dotyczące lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa. Przemawiają za tym powstające różnice w sprawowaniu nadzoru przez wielu starostów nad jednym rodzajem gospodarki leśnej. Istotnym byłoby tu zatem udzielanie opinii, uzgodnień, przez organizację na szczeblu wojewódzkim.

Do zadań izb leśnych powinno przynależeć w szczególności:

- 1) sporządzanie analiz, ocen, opinii i wniosków z zakresu gospodarki leśnej i przedstawianie ich organom administracji rządowej oraz jednostkom samorządu terytorialnego;

2) występowanie do organów administracji rządowej w województwie i organów samorządu terytorialnego z inicjatywą w zakresie regulacji prawnych dotyczących leśnictwa oraz opiniowanie projektów tych przepisów;

3) prowadzenie działań na rzecz tworzenia rynku leśnego oraz poprawy warunków zbytu produktów drzewnych i produktów leśnych;

4) prowadzenie analiz kosztów i opłacalności produkcji leśnej oraz zasadności zwiększania efektów związanych z utrzymaniem pozaprodukcyjnych funkcji leśnych,

5) gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji gospodarczych na potrzeby producentów leśnych oraz innych przedsiębiorców;

6) doradztwo w zakresie gospodarki leśnej,

7) podejmowanie działań na rzecz rozwoju infrastruktury leśnej oraz poprawy struktury gleby;

8) podnoszenie kwalifikacji osób prowadzących gospodarkę leśną, poprzez prowadzenie szkoleń i kursów zawodowych;

9) prowadzenie listy rzeczoznawców oraz przyznawanie tytułów kwalifikacyjnych w zakresie leśnictwa, na zasadach określonych w odrębnych przepisach;

10) kształtowanie i upowszechnianie zasad etyki i rzetelnego postępowania w działalności gospodarczej;

11) działanie na rzecz podnoszenia jakości środków i urządzeń stosowanych w gospodarce leśnej oraz na rzecz poprawy warunków pracy i bezpieczeństwa w leśnictwie;

12) współdziałanie z jednostkami prowadzącymi szkoły leśne, wspieranie ich działalności, inicjowanie powstawania nowych szkół i zmian w programach nauczania oraz współorganizowanie praktyk;

13) kształtowanie świadomości ekologicznej właścicieli lasów;

14) inicjowanie działań mających na celu powoływanie i wspieranie zrzeszeń oraz spółdzielni leśnych;

15) działanie na rzecz poprawy jakości produktów leśnych;

16) promowanie eksportu produktów leśnych;

17) rozwijanie współpracy z zagranicznymi organizacjami leśnymi;

18) współpraca z administracją publiczną w zakresie ochrony środowiska, zdrowia i wiejskiego dziedzictwa kulturowego;

19) przedstawianie opinii na temat oszacowania szkód, jeżeli został złożony wniosek, w reżimie przepisów ustawy z dnia 13 października 1995 r. - Prawo łowieckie (t.j. Dz. U. z 2020r. poz. 1683, z późn. zm.).

Ponadto, izby leśne - podobnie jak teraz izby rolne – powinny mieć możliwość wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, przekazanych ustawami lub na podstawie porozumień z właściwymi organami administracji rządowej (por. art. 5 ust. 2 u.i.r.). Powyższe uprawnienie powinno dotyczyć również możliwości realizacji zadań przekazanych w drodze porozumień przez organy samorządu terytorialnego z zakresu zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego (por. art. 5 ust. 3 u.i.r.). Na zasadzie analogicznej jak zakres porozumień uregulowano w ustawie o izbach rolniczych (por. art. 5 ust. 4 u.i.r.), oraz w ustawie o lasach (por. art. 5 ust. 3 i ust. 3a), powyższe zadania mogłyby być wykonywane przez izby po zapewnieniu koniecznych środków finansowych przez administrację rządową lub samorządową. W celu realizacji wspólnych zadań izby leśne powinny móc zawierać porozumienia regionalne z innymi podmiotami ze sfery administracji publicznej. Przedstawione powyżej zadania mieściłyby się w reżimie regulacji ustawy właściwej do sprawy izb leśnych. Poza wskazanymi regulacjami, zadania dotyczące izb leśnych powinny być unormowane w przepisach szczególnych dotyczących:

- 1) ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1683, z późn. zm.),
- 2) ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1326),
- 3) ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1275),
- 4) ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. o związkach zawodowych rolników indywidualnych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 210, z późn. zm.),
- 5) ustawy z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 721),
- 6) ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1912),
- 7) ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 266),
- 8) ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1893),

- 9) ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1672, z późn. zm.),
- 10) ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1100, z późn. zm.)
- 11) ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1800, z późn. zm.),
- 12) ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 888, z późn. zm.),
- 13) innych regulacji ustawowych.

Izby leśne powinny stać na straży porządku prawnego tworzonego w ramach aktów prawa miejscowego. Z tego tytułu organy administracji rządowej w województwie oraz organy samorządu terytorialnego powinny obligatoryjnie zasięgać opinii właściwej miejscowo izby o projektach aktów prawa miejscowego dotyczących leśnictwa, z wyjątkiem przepisów porządkowych. Izby leśne miały więc w tym zakresie obowiązek prowadzenia postępowań wpadkowych, w trybie charakterystycznym dla postępowań prowadzonych w oparciu o art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735, z późn. zm.), dalej jako: k.p.a. Nieprzedstawienie przez izbę stanowiska w określonym terminie (np. 14 dniowym) byłoby uważane za akceptację przedłożonego projektu w trybie tzw. milczącej zgody. Analogicznie jak teraz dzieje się w przypadku izb rolnych (por. art. 6 u.i.r.). Podobnie sprawy indywidualne z zakresu administracji rządowej oraz wynikające z zakresu zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego byłyby załatwiane przez izbę w trybie postępowania administracyjnego. Oznacza to, że decyzje administracyjne w sprawach z zakresu działalności izb leśnych powinien wydawać prezes izby o zasięgu wojewódzkim. Prezes izby mógłby upoważnić w formie pisemnej wiceprezesa izby lub innych członków zarządu, a także przewodniczących rad powiatowych izby do wydawania decyzji administracyjnych, w imieniu prezesa izby.

W postępowaniu administracyjnym organami wyższego stopnia powinni być:

- 1) w sprawach z zakresu administracji rządowej - wojewoda;
- 2) w sprawach z zakresu zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego - samorządowe kolegium odwoławcze.

Ad. 1.

Regulacje ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1683, z późn. zm.), dalej jako: u.p.ł.

Regulacje dotyczące prawa łowieckiego odnoszą się do problematyki izb rolniczych w zakresie stosowania zasad gospodarki łowieckiej, udziału w pracach zespołu – powoływanego przez marszałka województwa – będącego organem opiniodawczo-doradczym w zakresie przygotowania przez marszałka projektu uchwały w zakresie dotyczącym podziału na obwody łowieckie oraz zaliczenia obwodów łowieckich do określonych kategorii jakościowych, a także zmiany granic obwodu lub zmiany zaliczenia obwodu do kategorii. Nie widzę żadnych przeciwwskazań, aby analogiczne zadania odnośnie łowieckich obwodów leśnych wykonywały izby leśne.

Nie jest zgodne z zakresem działalności izb rolniczych dotychczasowe uprawnienie izb rolniczych do opiniowania wniosków Polskiego Związku Łowieckiego odnośnie wydzierżawiania przez dyrektora regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe – leśnych obwodów łowieckich (art. 29 ust. 1 pkt 1 u.p.ł.). Zadanie to powinny wykonywać zgodnie z przedmiotowym zakresem działalności izby leśne.

Również analogicznie nie znajduje uzasadnienia, aby izby rolnicze składały wnioski o wypowiedzenie umowy dzierżawy bez zachowania terminów wypowiedzenia - w przypadku nieusprawiedliwionego niezrealizowania przez dzierżawcę obwodu łowieckiego rocznego planu łowieckiego na poziomie co najmniej 80% określonej w tym planie minimalnej liczby zwierzyny grubej do pozyskania, w każdym z trzech następujących po sobie łowieckich lat gospodarczych (art. 29a ust. 2a pkt 1 u.p.ł.). Zadanie to powinno być realizowane przez izby leśne, ze względu na docelowy zakres ich działalności.

Przedstawiciele izb leśnych powinni również mieć możliwość uczestniczenia w oględzinach szkód lub szacowaniu ostatecznym przy rozpatrywaniu przez nadleśniczych odwołań, łącznie z uprawnieniem do wydawania opinii w tym zakresie. Dotychczasowe uprawnienia w tym zakresie izb rolniczych, również nie są związane z ich zakresem działalności. W celu podniesienia jakości pracy szacujących członków izb rolniczych powinni mieć oni możliwość korzystania ze szkoleń organizowanych w tym zakresie przez pracowników Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe.

Ad.: 2.

Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1326), dalej jako: u.o.g.r.i.l.

Zakres przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych dotyczy realizacji celów ochrony poprzez stosowanie trzech procesów działań, tj. zmiany przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wyłączeń z produkcji gruntów rolnych lub leśnych oraz przeprowadzenia rekultywacji zdewastowanych lub zdegradowanych gruntów rolnych lub leśnych. Zakres uprawnień izb leśnych powinien dotyczyć możliwości opiniowania przez te izby wniosków wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) o zmianę przeznaczenia gruntów leśnych do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Również zakres działalności izb leśnych powinien dotyczyć procesu uzgadniania decyzji regionalnego dyrektora Lasów Państwowych w przedmiocie wyłączenia z produkcji leśnej gruntów niestanowiących własności Skarbu Państwa, jak również co do gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa. Mogłoby to zapewnić większą transparentność uznaniowych decyzji w przedmiocie wyłączeń gruntów z produkcji.

Podobnie decyzje starostów w przedmiocie rekultywacji i zagospodarowania gruntów o projektowanym leśnym kierunku rekultywacji, wymagające opinii dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych lub dyrektora parku narodowego, powinny w tym zakresie wymagać opinii izb leśnych.

Ostatni zakres praw i obowiązków izb leśnych w przedmiocie ochrony gruntów rolnych i leśnych powinien dotyczyć opiniowania przez te izby uchwał podejmowanych przez rady gmin w przedmiocie zatwierdzenia planu gospodarowania na gruntach leśnych położonych na obszarach ograniczonego użytkowania, istniejących wokół zakładów przemysłowych, opracowywanych na koszt odpowiedzialnych zakładów.

Ad.: 3.

Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1275), dalej jako: u.l.s.

Zakres uprawnień izb leśnych realizowany w reżimie przepisów ustawy o lasach powinien dotyczyć przede wszystkim procesu opiniowania i wspomagania starostów przy realizacji przez nich działań nadzorczych nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących

własności Skarbu Państwa. Izby leśne powinny wydać zalecenia – w formie opinii – do projektów decyzji (lub zarządzeń) starostów lub nadleśniczych dotyczących:

- 1) powszechnej ochrony lasów (art. 9 u.l.s.),
- 2) wykonania zabiegów zwalczających i ochronnych w lasach zagrożonych w przypadku wystąpienia organizmów szkodliwych w stopniu zagrażającym trwałości lasów (art. 10 u.l.s.),
- 3) finansowania odnowienia i przebudowy drzewostanu w przypadku braku możliwości ustalenia sprawcy szkody w lasach, powstałej w wyniku oddziaływania gazów i pyłów przemysłowych, oraz w przypadku pożarów lub innych klęsk żywiołowych spowodowanych czynnikami biotycznymi albo abiotycznymi, zagrażających trwałości lasów (art. 12 u.l.s.),
- 4) zmiany lasu na użytek rolny (art. 13 ust. 2 u.l.s.), przy czym w tym zakresie celowym byłoby wydawanie wiążących uzgodnień w formie postanowień,
- 5) otrzymywania dotacji z budżetu państwa przez właścicieli lub użytkowników wieczystych gruntów przeznaczonych na całkowite lub częściowe pokrycie kosztów zalesienia gruntów (art. 14 ust. 5 u.l.s.),
- 6) oceny udatności upraw leśnych najpóźniej w piątym roku od zalesienia gruntu oraz przekwalifikowania z urzędu zalesionych gruntów na leśny, jeżeli zalesienia gruntu dokonano na podstawie przepisów o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej lub na podstawie przepisów o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, lub na podstawie przepisów o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (art. 14 ust. 7 u.l.s.). Uprawnienie powyższe realizowane byłoby bez względu na to czy zadanie byłoby wykonywane przez starostów lub przez nadleśniczych w wyniku powierzenia starostów (art. 14 ust. 8 u.l.s.),
- 7) nadawania statusu ochronności lasu lub pozbawiania go tego charakteru (art. 16 u.l.s.),

- 8) zgłaszania zastrzeżeń do projektu uproszczonego planu urządzenia lasu (art. 22 ust. 3 u.l.s.),
- 9) pozyskania drewna w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, niezgodnie z uproszczonym planem urządzenia lasu w przypadkach losowych (art. 23 ust. 4 u.l.s.),
- 10) wydawania decyzji nakazowych w przypadku niewykonywania obowiązków lub zadań przez właściciela lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa (art. 24 u.l.s.),
- 11) gradzenia lasu w kontekście zgodności z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (art. 28 u.l.s.),
- 12) prawa do występowania w charakterze oskarżyciela posiłkowego w przypadku wykroczeń leśnych, o których mowa w art. 30 u.l.s., jak również w przypadku wykroczeń i przestępstw regulowanych w innych przepisach sankcyjnych,
- 13) uprawnień do dokonywania bezpłatnego doradztwa właścicielom lasów (art. 35 ust. 3 u.l.s.),
- 14) wykonywania zasadności prawa pierwokupu przez Lasy Państwowe (art. 37d i art. 37e u.l.s.),
- 15) ustanawiania służebności drogowej i służebności przesylu w lasach wszystkich form własności (art. 39a u.l.s.)
- 16) określania warunków zapewnienia umieszczania na nieruchomości obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej (art. 39b u.l.s.),
- 17) przekazywania gruntów w użytkowanie (art. 40 u.l.s.),
- 18) sprzedaż nieruchomości (art. 40a u.l.s.)

Ze względu na ograniczone możliwości prawne i pragmatyczne dotyczące inwentaryzacji stanu lasu, wskazanym byłoby odejście od sporządzania inwentaryzacji stanu lasu.

Ad.: 4.

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o związkach zawodowych rolników indywidualnych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 210, z późn. zm.)

Wskazanym jest umożliwienie tworzenia związków leśników, bądź zapewnienia możliwości już istniejącym związkom, w celu umożliwienia przystępowania do:

- 1) międzynarodowych organizacji leśnych;
- 2) ponadnarodowych organizacji leśnych reprezentujących interesy zawodowe leśników wobec instytucji Unii Europejskiej.

Koszty związane z uczestnictwem związków zawodowych leśników w powyższych organizacjach, na kolejne okresy programowania powinny być dofinansowywane na zasadach określonych w przepisach o izbach leśnych..

Ad.: 5.

Ustawa z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 721)

Ośrodki doradztwa rolniczego powinny być zobligowane do współpracy z izbami leśnymi oraz Krajową Radą Izb Leśnych. Wskazano by, aby przy jednostkach doradztwa rolniczego funkcjonowała Rada Społeczna Doradztwa Leśnego, w skład której wchodziłoby przedstawiciele Krajowej Rady Izb Leśnych i izb leśnych. Zapewniłoby to lepsze przekazywanie dobrych praktyk dotyczących prowadzenia gospodarki leśnej, a jednocześnie usprawniłoby i ujednoliciło działania nadzorcze nad prowadzeniem gospodarki leśnej.

Ad: 6.

Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1912)

Grunty leśne niestanowiące własności Skarbu Państwa mają częstokroć bardzo niekorzystną konfigurację gruntów. W celu poprawy efektywności gospodarowania na tych trudnych w użytkowaniu gruntach koniecznym byłoby przeprowadzenie procesu scalania gruntów. Grunty objęte scaleniem powinny tak jak dotychczas szacować oraz opracowywać projekt scalenia upoważniony przez starostę geodeta-projektanta scalenia. Dla poprawy efektów scaleń wskazano by, aby odbywało się to przy udziale powołanej przez ten organ komisji pełniącej funkcje doradcze. W skład komisji powinni wchodzić przedstawiciele izby leśnej, na której terenie działania są położone grunty leśne objęte scaleniem.

Ad.: 7

Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 266)

Zakres regulacji dotyczących formę ubezpieczenia społecznego rolników powinien objąć również przedstawicieli leśnictwa. Jak wskazywano we wcześniejszej części niniejszej ekspertyzy wynika to z zakresu definicji gospodarstwa rolnego, jak i wzajemnych relacji pomiędzy leśnictwem a rolnictwem. Dotychczas przedstawiciele leśnictwa praktycznie nie mają żadnego systemu ubezpieczeń, choć ubezpieczenia tego typu występują w innych krajach europejskich (np. Belgia, Francja). W praktyce oznaczałoby konieczność utworzenia systemu ubezpieczeń w leśnictwie. Ubezpieczenia realizowałaby kasa właściwa do spraw ubezpieczenia leśnego. Prezes Kasy byłby centralnym organem administracji rządowej, podległym ministrowi właściwemu do spraw leśnictwa. Interesy ogółu ubezpieczonych i świadczeniobiorców, dotyczące ubezpieczenia i działalności Kasy, reprezentowałaby właśnie Rada Ubezpieczenia Społecznego Leśników. Radę Leśników powoływałby minister właściwy do spraw leśnictwa spośród kandydatów zgłoszonych przez społeczno-zawodowe organizacje leśników oraz Krajową Radę Izb Leśnych.

Ubezpieczeniu podlegałoby się z mocy ustawy albo na wniosek. Jeżeli ustawa przewidywałaby objęcie ubezpieczeniem na wniosek, z wnioskiem o objęcie ubezpieczeniem wystąpić zainteresowana osoba lub leśnik, na którego rachunek ta osoba pracuje. Składki na ubezpieczenie za każdego ubezpieczonego opłaca leśnik. Jeżeli gospodarka leśna byłaby prowadzona na rachunek kilku osób, obowiązek opłacenia składki powinien ciążyć na nich solidarnie. Obowiązek opłacenia składki powstawałby od dnia, w którym powstało ubezpieczenie, a ustawałby od dnia, w którym ustało ubezpieczenie. Stworzenie systemu ubezpieczeń w leśnictwie ułatwiałoby odtwarzanie drzewostanu lub przywracanie gruntom zdegradowanym i zdewastowanym dawnych wartości, zwłaszcza jeżeli szkody te powstały przy działaniu nieustalonych sprawców.

W celu właściwego funkcjonowania systemu ubezpieczeń w leśnictwie należałoby utworzyć fundusz składkowy przeznaczony na finansowanie między innymi:

- 1) świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego leśników
- 2) bezpośrednich kosztów funkcjonowania Rady Leśników;
- 3) kosztów zarządzania funduszem i wykonywania jego zobowiązań jako osoby prawnej,
- 4) zapobiegania wypadkom i nieszczęśliwym zdarzeniom w gospodarstwach leśnych,

5) pomocy w zakresie likwidacji szkód zaistniałych w gospodarstwach leśnych w wyniku klęsk żywiołowych i innych sytuacji kryzysowych

- na rzecz ubezpieczonych i świadczeniobiorców oraz członków ich rodzin.

Ze środków funduszu składkowego byłyby wspierane działania ze sfery zadań publicznych uregulowane w przepisach ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057). Środki z tego funduszu powinny być również dostępne dla izb leśnych, które realizowałyby Zadania te w wyniku powierzenia mogłyby również realizować izby leśne, które realizowałyby działania ze sfery zadań publicznych uregulowane w przepisach ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w wyniku powierzenia.

Ad.: 8.

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1893)

Problematyka leśnictwa jest dotychczas uregulowana w dziale „środowisko” obejmującym sprawy ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego oraz racjonalnego wykorzystywania jego zasobów, w szczególności w zakresie m.in.:

- 1) ochrony przyrody, w tym w parkach narodowych i krajobrazowych, rezerwach przyrody, oraz bioróżnorodności, ochrony gatunków roślin i zwierząt, prawem chronionych lasów, zwierzyny i innych tworów przyrody;
- 2) geologii;
- 3) gospodarki zasobami naturalnymi;
- 4) leśnictwa;
- 5) ochrony lasów i gruntów leśnych;
- 6) łowiectwa.

W dziale środowisko nie uregulowano aspektów współdziałania w ramach tworzenia zrzeszeń leśnych, czy pomocy konsultacyjnej, opiniodawczej i nadzorczej udzielanej przez izby leśne. Ze względu na konstytucyjne uwarunkowania dotyczące pomocy

Ad.: 9

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1672, z późn. zm., dalej jako: ustawa d.j.s.t.)

Przepisy ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego regulują problematykę źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego oraz zasady ustalania i gromadzenia tych dochodów, a także zasady ustalania i przekazywania subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa. W art. 4 pkt 1 lit. c) ustawy *d.j.s.t.* uregulowano, że źródłami dochodów własnych gminy są wpływy z podatków leśnego. Powyższa regulacja może budzić kontrowersje zważywszy, że gminy nie mają praktycznie żadnych istotnych zadań związanych z utrzymaniem lasów. Cały ciężar spoczywa dotychczas w tym zakresie na powiatach. Koniecznym jest uzyskanie większej dywersyfikacji źródeł finansowania prowadzonego nadzoru ze środków podatku leśnego. Współfinansując z jego środków organy i samorząd odpowiedzialne za wykonywanie czynności nadzorczych nad gospodarką leśną sprawowaną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. Środki z podatku leśnego powinny zatem wpływać do budżetów powiatów, a także powinny wspomagać funkcjonowanie izb leśnych, wspierających starostów w wykonywaniu czynności nadzorczych nad gospodarką leśną sprawowaną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa.

Ad.: 10.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1100, z późn. zm.)

Tworzone izby leśne powinny również stanowić istotne wsparcie dla rozwoju rynku pracy. Członkowie izb leśnych powinni wchodzić w skład Rady Rynku Pracy. W tym zakresie izby leśne stanowiłyby podporę dla samorządu województwa oraz samorządu powiatowego.

Ad.: 11

Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1800, z późn. zm., dalej jako: ustawa CIT

Przepisy wskazanej ustawy regulują opodatkowanie podatkiem dochodowym dochodów osób prawnych. Dotychczas zgodnie z reżimem art. 17 ustawy CIT zwolnione z podatku dochodowego od osób prawnych są m.in. dochody związków zawodowych, społeczno-zawodowych organizacji rolników, izb rolniczych, izb gospodarczych, organizacji samorządu gospodarczego rzemiosła i wielu innych podmiotów i samorządów - w części przeznaczonej

na cele statutowe, z wyłączeniem działalności gospodarczej. Istniejąca regulacja zwolnieniowa wpisywałaby się w zakres możliwości zwolnień od powyższego podatku izb leśnych.

Ad.: 12

Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 888, z późn. zm.)

Opodatkowaniu podatkiem leśnym podlegają określone w ustawie lasy, z wyjątkiem lasów zajętych na wykonywanie innej działalności gospodarczej niż działalność leśna. Regulacja art. 6 ustawy o podatku leśnym wskazuje, że organem podatkowym właściwym w sprawach podatku leśnego jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Mając na uwadze wspomniane wcześniej uwarunkowania prawne celowym byłaby zmiana podmiotowa co do głównego beneficjenta, na rzecz starosty. W tym zakresie celowym byłoby rozbudowanie celowości wydatkowania środków z podatku leśnego na zadania związane z nadzorem nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa zarówno na rzecz starostów, jak i izb leśnych.

V. ZAKOŃCZENIE

W 1991 r. reaktywowano konstrukcję prawną izb rolniczych – na podstawie przepisów Ustawy z 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych. Do przepisów wskazanej ustawy w okresie późniejszym, wprowadzono przepis obligujący izby rolnicze do inicjowania działań mających na celu powoływanie i wspieranie zrzeszeń i stowarzyszeń leśnych. Niestety, powyższy przepis nie ma żadnego znaczenia pragmatycznego, gdyż ma charakter *lex imperfecta* (bez sankcji karnych) i nie jest stosowany w praktyce. Istniejący stan generuje usprawnienie systemu prawnego w oparciu o funkcjonowanie izb leśnych. Izby będą wyrazicielem woli społeczeństwa oraz istotnym wzmocnieniem w zakresie realizacji zadań nadzorczych w gospodarce leśnej realizowanej zwłaszcza w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. Izby będą też miały istotny wkład w realizację zadań ochronnych lasów, z uwzględnieniem partycypacji społecznej. Należy mieć na uwadze, że w przyszłości niezbędne będzie zwiększenie partycypacji społecznej w procesach ochrony lasów i decydowania o

formach korzystania z lasów, z uwzględnieniem funkcji realizowanych przez gospodarstwa leśne, użytkowane zwłaszcza przez członków zrzeszeń leśnych. Cel ten może zostać osiągnięty poprzez stworzenie odpowiednich regulacji prawnych opartych na wartościach, a przez to trwałych. Podłożem tych wartości powinny być właśnie izby leśne.

Autor:

dr Marek GESZPRYCH – radca prawny