

**Elżbieta Zębek, Robert
Dziembowski**

**Prawne i organizacyjne aspekty
gospodarowania zasobami leśnymi**

Studia Prawnoustrojowe nr 26, 365-379

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Elżbieta Zębek

Katedra Kryminalistyki i Medycyny Sądowej

Robert Dziembowski

Katedra Prawa Karnego Materialnego

Wydział Prawa i Administracji UWM

Prawne i organizacyjne aspekty gospodarowania zasobami leśnymi

Wstęp

Lasy są cennym zasobem środowiska, odgrywają bardzo istotną rolę w życiu człowieka i dlatego powinny podlegać szczególnej ochronie. Las to swoisty zespół biologiczny wyróżniający się zwartą roślinnością (drzewa, krzewy i poszycie leśne), miejsce życia licznych gatunków zwierząt, odnawialny zasób naturalny, najdoskonalsza formacja nie tylko roślinna, ale i zwierzęca, a także w sensie ogólnym biologiczna. W znaczeniu ekonomicznym jest to sposób użytkowania ziemi, miejsce produkcji drewna i produktów drewnopodobnych oraz runa leśnego¹. Natomiast w sensie prawnym, zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r.², lasem jest grunt:

1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub częściowo jej pozbawiony:

a) przeznaczony do produkcji leśnej lub
b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo

c) wpisany do rejestru zabytków;

2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi

¹ T.M. Łąguna, M. Witkowska-Dąbrowska, *Ekonomiczne podstawy zarządzania środowiskiem i zasobami naturalnymi*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2005, s. 52.

² Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1153).

mi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

Ustawodawca w ten sposób wyznaczył kilka kryteriów uznawania gruntu za las, a mianowicie kryterium przyrodnicze, kryterium przestrzenne, kryterium przeznaczenia do produkcji leśnej oraz kryterium związku z gospodarką leśną³. W świetle prawodawstwa polskiego wyróżniamy lasy stanowiące własność Skarbu Państwa (państwowe) i lasy niestanowiące własności Skarbu Państwa (prywatne). Nadzór nad lasami państwowymi sprawuje minister właściwy do spraw środowiska, a nad lasami prywatnymi starosta (art. 4 i 5 ustawy o lasach). W strukturze własnościowej lasów w Polsce dominują lasy publiczne – 81,2%, w tym lasy pozostające w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe stanowią 77,3%⁴.

Z uwagi na cenność zasobów leśnych, a jednocześnie duże zagrożenie tych zasobów istnieje potrzeba odpowiedniej ochrony lasów, która jest realizowana szczególnie przez instytucję Lasów Państwowych w porozumieniu z Ministrem Środowiska oraz organami administracji rządowej i samorządowej. W tych działaniach niezbędne jest odpowiednie prowadzenie gospodarki leśnej zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a także zasadami gospodarki leśnej uregulowanej w ustawie o lasach. Narzędziem planistycznym i organizacyjnym w gospodarce leśnej są plany urządzania lasu.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie prawnych i organizacyjnych instrumentów gospodarowania zasobami leśnymi w odniesieniu do polskiej polityki leśnej. Analiza aktów prawnych oraz literatury w zakresie gospodarowania zasobami leśnymi to metoda badawcza wykorzystana w niniejszym opracowaniu.

Znaczenie lasów dla środowiska i człowieka oraz ich zagrożenie

Lasy pełnią funkcje ekologiczne, zdrowotne, społeczne i gospodarcze. Funkcje ekologiczne wynikają z przyrodniczych właściwości środowiska leśnego i wśród nich możemy wyróżnić podfunkcje: klimatotwórczą, glebochronną i wodochronną, glebotwórczą, retencyjną, regulatora równowagi gazowej w atmosferze oraz funkcję różnorodności biologicznej i banku genów. Funkcje zdrowotne lasów polegają na ochronie ludzi przed negatywnymi skutkami cywilizacji. W tym zakresie lasy tłumią hałas, oczyszczają powietrze przez pochłanianie zanieczyszczeń pyłowych (filtr powietrza), wydzielają

³ W. Radecki, *Ustawa o lasach: Komentarz*, Difin, Warszawa 2004, s. 24.

⁴ Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, *Raport o stanie lasów w 2012 roku*, Centrum Informacyjne Lasów Państwowych, Warszawa 2013, s. 43.

do atmosfery substancje bakteriobójcze – fitoncydy, wpływają na jonizację powietrza oraz zapewniają wypoczynek i rekreację. Lasy pełnią również funkcje społeczne i dydaktyczno-wychowawcze, umożliwiając poznawanie przyrody i zjawisk w niej zachodzących, a co za tym idzie – kształtując szacunek do przyrody. Ponadto lasy poprawiają wygląd środowiska i zróżnicowanie krajobrazu (funkcje estetyczne i krajoznawcze), odgrywają istotną rolę w ochronie przyrody poprzez zachowanie walorów przyrodniczych, kulturowych, historycznych i patriotycznych, są ostoją rzadkich gatunków zwierząt i miejscem występowania chronionych gatunków roślin. Lasy są też ważne z punktu widzenia gospodarki człowieka jako źródło cennych surowców dla różnych gałęzi przemysłu, np. drewna, żywicy, owoców runa leśnego (funkcja surowcowa), miejsca pracy dla wielu osób zatrudnionych w leśnictwie, majątek narodowy poprzez Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” wnoszący swój wkład do dochodu narodowego (funkcja majątkowa i dochodowa), pełnią także funkcję rezerwy powierzchni i narzędzie rekultywacji⁵.

Jednakże zasobom leśnym zagraża ekspansywna działalność człowieka. Zagrożenie trwałości stanu lasu może być wywołane czynnikami zewnętrznymi lub nieprawidłową gospodarką leśną, wymagającą zabiegów zwalczających i ochronnych albo jego przebudowy (art. 6 pkt 4 ustawy o lasach). Zagrożenie środowiska leśnego w Polsce należy do najwyższych w Europie. Wynika to ze stałego, równoczesnego oddziaływania wielu czynników powodujących niekorzystne zjawiska i zmiany w stanie zdrowotnym lasów, wśród których wyróżniamy czynniki abiotyczne (atmosferyczne, właściwości gleby i warunki fizjograficzne), biotyczne (struktura drzewostanu, szkodniki owadzie, grzybowe choroby infekcyjne, nadmierne występowanie roślinożernych ssaków) oraz antropogeniczne (zanieczyszczenia powietrza, wód i gleb, przekształcanie powierzchni ziemi, pożary lasów, szkodnictwo leśne i niewłaściwa gospodarka leśna)⁶.

Ekspansywna działalność człowieka wpływa niekorzystnie na stan zdrowotny lasu, co w drastycznych przypadkach objawia się całkowitym obumieraniem drzewostanów, a w konsekwencji wpływa na lesistość kraju. W Polsce bowiem odnotowywany jest znaczny stopień uszkodzenia drzewostanu (defoliacja)⁷.

⁵ E. Pyłka-Gutowska, *Ekologia z ochroną środowiska*, Wydawnictwo Oświata, Warszawa 2004, s. 200–201; A. Kalinowska, *Ekologia wybór przyszłości*, Editions-Spotkania, Warszawa 1991, s. 148.

⁶ Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, op. cit., s. 43; zobacz także E. Zębek, M. Szramka, *Problematyka zanieczyszczania lasów odpadami i spalinami w ujęciu kryminologicznym i karnym*, [w:] *Prawnokarne i kryminologiczne aspekty ochrony środowiska*, pod red. W. Plywachewskiego, Katedra Kryminologii i Polityki Kryminalnej Wydział Prawa i Administracji UWM, Olsztyn 2012, s. 356–372.

⁷ Defoliacja to procentowy ubytek powierzchni asymilacyjnej drzewa w odniesieniu do drzewa referencyjnego o pełnej powierzchni asymilacyjnej dla danego typu morfologicznego korony drzewa (Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, *Monitoring lasu w Polsce* [online] <<http://monitoring.ibles.waw.pl/defol/defol.html>>), dostęp: 07.08.2014.

W 2012 r. na terenach pozostających w zarządzie Lasów Państwowych udział drzew zdrowych wszystkich gatunków wynosił 11,8%, uszkodzonych – 21,8%. Należy tutaj nadmienić, iż obecnie powierzchnia lasów w Polsce wynosi 9163,8 tys. ha, co odpowiada lesistości 29,3%. W skali krajów europejskich niższą od Polski lesistością charakteryzują się m.in. Ukraina, Węgry i Rumunia, a z krajów zachodnich Francja i Wielka Brytania. Określona według standardu międzynarodowego lesistość Polski na koniec roku 2012 wynosiła 30,6% i była niższa od średniej europejskiej⁸.

Polityka leśna Polski

Polityka leśna państwa została przyjęta przez Radę Ministrów 22 kwietnia 1997 r. Dokument ten podkreśla znaczącą rolę lasu, uznaje go za najbardziej naturalną formę przyrodniczą oraz niezbędny czynnik równowagi środowiska przyrodniczego warunkujący rozwój kraju, a także wielofunkcyjność lasów. Nadrzędnym celem polityki leśnej jest wyznaczenie działań kształtujących stosunek człowieka do lasu, zmierzających do zachowania w zmieniającej się rzeczywistości przyrodniczej i społeczno-gospodarczej warunków do trwałej wielofunkcyjności lasów, ich wszechstronnej użyteczności i ochrony oraz roli w kształtowaniu środowiska przyrodniczego zgodnie z obecnymi i przyszłymi oczekiwaniami społeczeństwa. Kolejnym celem jest poprawa gospodarki leśnej oraz zwiększenie zasobów leśnych. Polityka leśna państwa jest realizowana przez:

- a) starostów – w zakresie zrównoważonego użytkowania lasów i ich zasobów oraz poprawy stanu lasów prywatnych i nadzoru nad nimi;
- b) dyrektora generalnego Lasów Państwowych – poprzez doskonalenie metod gospodarowania lasami państwowymi w celu realizacji wszystkich ich funkcji wskazanych przez politykę leśną państwa;
- c) dyrektorów parków narodowych – w zakresie wynikającym z ustawy o lasach w stosunku do lasów wszystkich form własności, w zakresie ochrony i kształtowania ekosystemów leśnych zgodnie z planami ochrony w stosunku do lasów parków narodowych;
- d) dyrektora Biura Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej – poprzez wdrażanie w procedurach planistycznych zasad urządzania lasu, skierowanych na osiągnięcie celów wielofunkcyjnego gospodarstwa leśnego oraz monitorowanie stanów zasobów leśnych i stanu lasów;
- e) jednostki administracji państwowej i samorządowej odpowiedniego szczebla.

Polityka leśna państwa określa cele dla leśnictwa w Polsce w skali krótko- i średnioterminowej, do których należą:

⁸ Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, op. cit., s. 28.

- dostosowania lasów i leśnictwa do pełnienia różnorodnych funkcji poprzez zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi i wdrażanie proekologicznych wzorców produkcji;
- doskonalenie rozwiązań ekonomiczno-finansowych, zapewniających trwałość ekosystemów leśnych i wielofunkcyjności gospodarki leśnej;
- powiększanie i ochrona zasobów leśnych i wartości lasów, renaturalizacja obszarów leśnych, a także zahamowanie zaniku gatunków roślin i zwierząt;
- powszechne, lecz kontrolowane udostępnianiu lasów społeczeństwu, sterowanie ruchem turystycznym, zgodnie z celem zakładającym wprowadzenie skutecznej regulacji i reglamentacji korzystania z lasów, by nie dopuszczać do zagrożenia jakości i trwałości zasobów leśnych⁹.

Gospodarka leśna

Gospodarka leśna została zdefiniowana jako działalność leśna w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania – z wyjątkiem skupu – drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizacja pozaprodukcyjnych funkcji lasu (art. 6 pkt 1 ustawy o lasach). Gospodarka leśna powinna być prowadzona w powiązaniu z innymi elementami środowiska i gospodarką narodową, mając na celu m.in. zachowanie, ochronę i powiększanie istniejących zasobów leśnych. Powyższa definicja ma charakter zamknięty i wyczerpujący. Gospodarka leśna jest bowiem zaliczana do działalności leśnej definiowanej jako ogół czynności prawnych i faktycznych w lasach lub na ich rzecz. Można przyjąć, że działalność leśna jest podejmowana przez gospodarzy lasów przy użyciu mienia leśnego dla ochrony lasu przy jednoczesnym korzystaniu ze wszystkich funkcji lasu. Czynności prowadzone w ramach działalności leśnej składają się m.in. na gospodarkę leśną, działalność administracyjną oraz działalność poza gospodarką leśną, bezpośrednio dotyczącą zasobów przyrody, obejmującą czynności w lasach oraz na rzecz lasów.

Jednakże gospodarka leśna jest pojęciem szerszym od działalności leśnej, ponieważ każda działalność leśna prowadzona przez posiadaczy i zarządców lasu jest gospodarką leśną, natomiast nie każda gospodarka leśna jest działalnością leśną. Gospodarka leśna jest działalnością gospodarczą określonego typu, gdyż zgodnie z naukami ekonomicznymi jej przedmiotem jest produkcja dóbr, tzn. polega ona na przystosowaniu zasobów i sił przyrody do potrzeb

⁹ A. Kaliszewski, A. Sikora, *Prawne aspekty ochrony przyrody w lasach w Polsce w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej*, Instytut Badawczy Leśnictwa, Sękocin Stary 2009, s. 33–41.

ludzkich oraz podziału tych dóbr. Pod względem prawnym gospodarka leśna nie jest typową działalnością gospodarczą. Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie gospodarczej¹⁰ gospodarka leśna podlega wyłączeniom i szczególnej regulacji prawnej. Działalność podlegającą wyłączeniom cechuje określona specyfika. W tym przypadku powiązana jest z warunkami przyrodniczymi (klimat, jakość gleby, wyjątkowo dużym elementem losowości, wynikający z uzależnienia od sił przyrody). Ponadto duże znaczenie ma fakt, iż ustawodawca dostrzega potrzebę ochrony zasobów przyrodniczych i ich prawidłowego odtwarzania¹¹.

Rozwinięciem definicji gospodarki leśnej jest trwale zrównoważona gospodarka leśna określana jako „działalność zmierzająca do ukształtowania struktury lasów i ich wykorzystania w sposób i tempie zapewniającym trwałe zachowanie ich bogactwa biologicznego, wysokiej produktywności oraz potencjału regeneracyjnego, żywotności i zdolności do wypełniania, teraz i w przyszłości, wszystkich ważnych ochronnych, gospodarczych i socjalnych funkcji na poziomie lokalnym, narodowym i globalnym, bez szkody dla innych ekosystemów” (art. 6 pkt 1a ustawy o lasach). Odwołanie się do koncepcji zrównoważonego rozwoju¹² determinuje cele, według których prowadzi się trwale zrównoważoną gospodarkę leśną.

Według art. 7 ustawy o lasach trwale zrównoważoną gospodarkę leśną prowadzi się według planu urządzenia lasu lub uproszczonego planu urządzenia lasu. Plan urządzenia lasu jest podstawowym dokumentem gospodarki leśnej, który jest opracowywany dla określonego obiektu, zawiera opis i ocenę stanu lasu oraz cele, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej. Plany urządzenia lasu są więc aktami planistycznymi mającymi wspierać zadania gospodarki leśnej, jakimi są zachowanie, ochrona i powiększanie zasobów leśnych oraz prowadzenie zrównoważonej gospodarki leśnej. Jak wynika z powyższej definicji, plan urządzenia lasów sporządzany jest dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa. Plan ten składa się z części opisowej, zawierającej analizę gospodarki leśnej w okresie poprzedzającym oraz omówienie aktualnego stanu lasu objętego planem. Obok części opisowej zawiera część wyznaczającą cele i zadania na przyszłość działalności prowadzonej w oparciu o plan gospodarki leśnej z uwzględnieniem celów ściśle ochronnych w ramach programu ochrony przyrody – stanowiącego obligatoryjny element planu. Plan urządzenia lasu sporządza się na okres 10 lat. Winien on uwzględniać przyrodnicze i ekonomiczne warunki gospodarki leśnej, a także cele i zasady gospodarki leśnej oraz sposoby ich realizacji określone dla każdego drzewostanu i urządzanego obiektu, z uwzględnieniem

¹⁰ Dz. U. z 2004 r., nr 173, poz. 1807.

¹¹ J. Pakuła, *Pojęcie i zasady gospodarki leśnej*, [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, pod red. B. Rakoczego, Oficyna a Wolters Kluwers business, Warszawa 2011, s. 79–95.

lasów ochronnych. W niektórych przypadkach, uzasadnionych stanem lasów, a w szczególności wystąpieniem szkód lub klęsk żywiołowych, plan urządzenia lasu może być opracowany na okresy krótsze niż 10 lat. Zmiana tego okresu wymaga zgody organu zatwierdzającego plan urządzenia lasu. Natomiast uproszczony plan urządzenia lasu został zdefiniowany w art. 6 pkt 7 ustawy o lasach jako „plan opracowywany dla lasu o obszarze co najmniej 10 ha, stanowiącego zwarty kompleks leśny, zawierający skrócony opis lasu i gruntów przeznaczonych do zalesienia oraz podstawowe zadania dotyczące gospodarki leśnej”. Jak wynika z powyższej definicji, uproszczony plan urządzenia lasu jest planem odnoszącym się do prowadzenia gospodarki leśnej, którego zakres przedmiotowy jest węższy niż planu urządzenia lasu. Uproszczone plany urządzenia lasu są sporządzane dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (art. 19)¹³. Szczegółowe warunki i tryb sporządzania planu urządzenia lasu zawiera rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu¹⁴.

W trwale zrównoważonej gospodarce leśnej uwzględnia się następujące cele:

1) zachowania lasów i korzystnego ich wpływu na klimat, powietrze, wodę, glebę, warunki życia i zdrowia człowieka oraz na równowagę przyrodniczą;

2) ochrony lasów, zwłaszcza lasów i ekosystemów leśnych stanowiących naturalne fragmenty rodzimej przyrody lub lasów szczególnie cennych ze względu na:

- zachowanie różnorodności przyrodniczej,
- zachowanie leśnych zasobów genetycznych,
- walory krajobrazowe,
- potrzeby nauki;

3) ochrony gleb i terenów szczególnie narażonych na zanieczyszczenie lub uszkodzenie oraz o specjalnym znaczeniu społecznym;

4) ochrony wód powierzchniowych i głębinowych, retencji zlewni, w szczególności na obszarach wododziałów i na obszarach zasilania zbiorników wód podziemnych;

¹² Zasada zrównoważonego rozwoju określa rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego, jak i przyszłych pokoleń (art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1232).

¹³ Zobacz także K. Karpus, *Prawo leśne – plan urządzenia lasu*, [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, s. 51–78.

¹⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 1302.

5) produkcji, na zasadzie racjonalnej gospodarki, drewna oraz surowców i produktów ubocznego użytkowania lasu (art. 7 ustawy o lasach).

Przedstawione pierwsze cztery cele obejmują zadania z zakresu ochrony środowiska, a tylko piąty uwzględnia potrzeby ekonomiczne i gospodarcze. Należy tutaj zaznaczyć, iż racjonalna gospodarka leśna oznacza taką gospodarkę, która wykorzystuje nowoczesne, naukowe metody, korzysta z instrumentów planowania, a przez to pozwala osiągnąć dobre wyniki. Racjonalna eksploatacja lasów powinna polegać na równoważeniu wyrębów z przyrostem masy drzewnej. Natomiast w ramach działań edukacyjnych tworzone są leśne kompleksy promocyjne¹⁵.

Do prawidłowej realizacji wszystkich funkcji lasów konieczne jest prowadzenie gospodarki leśnej według stałych i ściśle określonych zasad. Wynika to z przeświadczenia, że swoisty proces produkcji lasu jest procesem długotrwałym i stąd nawet najmniejsze zubożenie może mieć nieodwracalne skutki¹⁶. Zgodnie z art. 8 ustawy o lasach gospodarkę leśną prowadzi się według następujących zasad:

- powszechnej ochrony lasów,
- trwałości utrzymania lasów,
- ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów,
- powiększania istniejących zasobów leśnych.

Zasada powszechnej ochrony lasów

Zasada powszechnej ochrony lasu koresponduje z najważniejszą zasadą prawną w zakresie ochrony środowiska, a mianowicie z zasadą przezorności, czyli niedopuszczenia do pogarszania stanu środowiska. Powszechna ochrona lasów w myśl art. 9 ust. 1 ustawy o lasach polega na kształtowaniu równowagi w ekosystemach leśnych, podnoszeniu ich naturalnej odporności, a w szczególności na wykonywaniu zabiegów profilaktycznych i ochronnych zapobiegających powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożarów; zapobieganiu, wykrywaniu i zwalczaniu nadmiernie pojawiających się i rozprzestrzeniających się organizmów szkodliwych oraz na ochronie gleby i wód leśnych.

Ochrona lasów opiera się na głównie na:

1) zobowiązaniach właścicieli do kształtowania równowagi w ekosystemach leśnych i podnoszenia naturalnej odporności drzewostanów, a w szczególności do:

¹⁵ J. Pakuła, *Pojęcie i zasady gospodarki leśnej*, [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, s. 79–95.

¹⁶ W. Radecki, *Regulacja prawna ochrony lasów w Polsce*, [w:] *Právní úprava ochrany lesa. Procesní pro ochrany životního prostředí*, red. M. Damohorský, V. Stejskal, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha 2005, s. 24–40.

- wykonywania zabiegów profilaktycznych i ochronnych zapobiegających powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożarów,
- zapobiegania, wykrywania i zwalczania nadmiernie pojawiających i rozprzestrzeniających się organizmów szkodliwych,
- ochrony gleby i wód leśnych;

2) ustanowieniu powszechnie obowiązujących zakazów i ograniczeń w postaci:

- ograniczenia ruchu pojazdów silnikowych, zaprzęgowych i motorowerów w lasach,
- zakazu czynności zagrażającym lasom, takich jak zanieczyszczanie gleby i wód, zaśmiecanie, rozkopywanie gruntu, niszczenie grzybów, niszczenia lub uszkodzania drzew, krzewów lub innych roślin,
- zakazu działań i czynności mogących wywołać niebezpieczeństwo pożaru leśnego¹⁷.

Požary są szczególnym zagrożeniem dla lasów. W ochronie lasów należy wyróżnić sfery: wewnętrzną i zewnętrzną. W ramach tej pierwszej, zgodnie z w art. 9 ust. 1 ustawy o lasach, właściciele lasów są zobowiązani do wykonywania zabiegów profilaktycznych i ochronnych zapobiegających powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożarów¹⁸. Szczegółowe przepisy przeciwpożarowe znajdują się w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów¹⁹. Zgodnie z § 1 cytowanego rozporządzenia zabezpieczenie przeciwpożarowe lasów dostosowuje się do kategorii i stopnia zagrożenia pożarowego lasów. Stopniem zagrożenia pożarowego lasów jest poziom prawdopodobieństwa zaistnienia pożaru w danym dniu, w zależności od dynamicznych zmian pogodowych i wilgotności ściółki. Wyróżniamy następujące kategorie zagrożenia pożarowego lasów (§ 2 ust. 1):

- I kategoria zagrożenia pożarowego – duże zagrożenie,
- II kategoria zagrożenia pożarowego – średnie zagrożenie,
- III kategoria zagrożenia pożarowego – małe zagrożenie.

W celu zapobieżenia pożarom wprowadzono obowiązek prowadzenia obserwacji terenów leśnych, szczególnie w lasach o powierzchni powyżej 300 ha zaliczonych do I lub II kategorii zagrożenia pożarowego (§ 4). Obserwacja ta ma na celu wczesne wykrycie pożaru, zawiadomienie o jego powstaniu, a także podjęcie działań ratowniczych. Obserwacja lasów może być prowadzona następującymi sposobami:

1) ze stałych punktów obserwacji naziemnej, zwanych punktami obserwacyjnymi (wieże obserwacyjne lub stanowiska obserwacyjne usytuowane na

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Dz. U., nr 58, poz. 405 ze zm.

obiektach lub wzniesieniach, pozwalające na prowadzenie obserwacji w promieniu co najmniej 10 km),

- 2) przez naziemne patrole przeciwpożarowe,
- 3) przez patrole lotnicze (§ 5).

Bardzo istotną kwestią w utrzymaniu bezpieczeństwa pożarowego lasów są drogi pożarowe, które również zostały uregulowane przepisami rozporządzenia z 2006 r. Drogi leśne zostały zdefiniowane jako drogi wykorzystywane jako dojazdy pożarowe, które powinny być oznakowane i utrzymane w sposób zapewniający ich przejezdność (§ 7). Drogi takie powinny charakteryzować się nawierzchnią gruntową lub utwardzoną o odpowiedniej nośności, odpowiednim promieniem zewnętrznym łuków, odstępem pomiędzy koronami drzew, szerokością jezdni, a także posiadać plan manewrowy i możliwość mijanki o odpowiedniej szerokości. Ponadto bardzo istotnym elementem zabezpieczenia pożarowego są także pasy przeciwpożarowe, ustanawiane przy obiektach mogących stanowić zagrożenie pożarowe (§ 9). Wyróżniamy cztery podstawowe rodzaje pasów przeciwpożarowych A, B, C i D w zależności od ich charakteru i celu ochrony przeciwpożarowej (§ 10 ust. 1). W prowadzeniu akcji pożarniczej duże znaczenie ma także odpowiedni sprzęt do gaszenia pożaru. Na każde 10 000 ha lasu lub dla nadleśnictwa albo parku narodowego powinna być zorganizowana co najmniej jedna baza sprzętu do gaszenia pożarów lasów (§ 11).

Natomiast w przypadku strefy zewnętrznej ochrony lasów przed pożarami najistotniejsze znaczenia ma art. 30 ust. 3 ustawy o lasach o następującym brzmieniu: „W lasach oraz na terenach śródleśnych, jak również w odległości do 100 m od granicy lasu, zabrania się działań i czynności mogących wywołać niebezpieczeństwo, a w szczególności:

- 1) rozniecania ognia poza miejscami wyznaczonymi do tego celu przez właściciela lasu lub nadleśniczego,
- 2) korzystania z otwartego płomienia,
- 3) wypalania wierzchniej warstwy gleby i pozostałości roślinnych”.

Ustawodawca wprowadzając te zakazy miał więc na względzie ochronę lasów przed ewentualnym zagrożeniem pożarowym²⁰.

W ramach ochrony lasu przed organizmami szkodliwymi każdy właściciel lasu jest zobowiązany do zapobiegania, wykrywania i zwalczania nadmiernie pojawiających się organizmów szkodliwych. W razie ich wystąpienia w stopniu zagrażającym trwałości lasów art. 10 ustawy o lasach nakazuje wykonanie zabiegów zwalczających i ochronnych. W lasach stanowiących własność Skarbu Państwa zabiegi takie wykonuje nadleśniczy, a gdy je trzeba wykonać na obszarze dwóch lub więcej nadleśnictw, zarządzenie w tej

²⁰ W. Radecki, *Regulacja prawna ochrony lasów w Polsce*, [w:] *Právnt úprava ochrany lesa...*, s. 24–40.

kwestii wydaje dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych. Natomiast w innych lasach wykonanie takich zabiegów zarządza starosta na koszt właściwych nadleśnictw²¹.

W przypadku ochrony lasów przed zanieczyszczeniem sama ustawa o lasach nie wskazuje na właścicieli obowiązku ochrony gleby i wód leśnych. Najistotniejszym problemem są zanieczyszczenia pochodzące z zewnątrz, zwłaszcza zanieczyszczenia powietrza i odpadami. Zagadnienia te są rozwiązywane w ramach przepisów o ochronie środowiska wyznaczających standardy jakości środowiska i standardy emisyjne oraz określające obowiązki związane z postępowaniem z odpadami uregulowane m.in. w ustawie – Prawo ochrony środowiska i ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach²².

Zgodnie z Instrukcją Urządzania Lasu do powierzchni leśnych objętych szczególną ochroną należą śródleśne „oczka wodne”, torfowiska, mszary, naturalne zbiorniki wodne, bagna, płaty roślinności chronionej (np. w strefie górnej granicy lasu), fragmenty gruntów leśnych niezalesionych, których odnowienie może wpłynąć bardzo niekorzystnie na warunki bytowania występujących tam zwierząt chronionych. W tym przypadku ważna jest faktyczna funkcja i rola w ekosystemie tych powierzchni, a nie formalne objęcie ochroną prawną²³.

Zasady trwałości utrzymania lasów oraz ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów

Trwałe utrzymanie lasów i zapewnienie ciągłości ich użytkowania powinno następować poprzez (art. 13 ust. 1 ustawy o lasach):

- a) zachowanie w lasach roślinności leśnej oraz naturalnych bagien i torfowisk;
- b) ponowne wprowadzanie roślinności leśnej w lasach w okresie do 5 lat od usunięcia drzewostanu;
- c) pielęgnowanie i ochronę lasu, w tym zapewnienie ochrony przeciwpożarowej;
- d) przebudowę drzewostanu niezapewniającego osiągnięcia celów gospodarki leśnej; zawartych w planie urządzenia lasu, uproszczonym planie urządzenia lasu lub decyzji właściwego organu administracji publicznej;
- e) racjonalne użytkowanie lasu w sposób trwale zapewniający optymalną realizację wszystkich jego funkcji przez:

²¹ Ibidem.

²² Ibidem.

²³ Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, *Instrukcja urządzania lasu, Instrukcja sporządzania projektu planu urządzenia lasu dla nadleśnictwa*, Centrum Informacyjne Lasów Państwowych, Warszawa 2012, I/§ 14.8.2. c.

- pozyskiwanie drewna w granicach nieprzekraczających możliwości produkcyjnych lasu,
- pozyskiwanie surowców i produktów ubocznego użytkowania lasu w sposób zapewniający możliwość ich biologicznego odtwarzania, a także ochronę runa leśnego (art. 13 ust. 1 ustawy o lasach).

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy, zagrożenie trwałości oznacza stan lasu wywołany czynnikami zewnętrznymi lub nieprawidłową gospodarką leśną, wymagający zabiegów zwalczających i ochronnych albo jego przebudowy. Z kolei ciągłość i zrównoważone wykorzystanie wszystkich funkcji lasów wiąże się z przyjęciem koncepcji lasu wielofunkcyjnego, łączącego funkcje ochronne, produkcyjne i społeczne. Należy tutaj zaznaczyć, iż program zrównoważonej gospodarki leśnej i polityka ekologiczna państwa uznają las wielofunkcyjny i trwały za najbardziej pożądanym²⁴. Duże znaczenie w realizacji powyższych celów ma hodowla lasu. Zasady Hodowli Lasu (§ 2) precyzują, iż najważniejsze jest zachowanie lasów istniejących i kształtowanie nowych, przy respektowaniu warunków i procesów naturalnych przez:

- a) stopniowe osiągnięcie stanów równowagi dynamicznej w ekosystemach leśnych,
- b) zapewnianie produkcji drewna i użytków niedrzewnych,
- c) kształtowanie pozaprodukcyjnych funkcji lasu oraz przyjaznych powiązań gospodarki leśnej z otoczeniem społeczno-gospodarczym.

Celami szczegółowymi hodowli lasu, w odniesieniu do każdego drzewostanu są:

- a) cele perspektywiczne (długookresowe), polegające na określeniu drzewostanu w wieku jego dojrzałości do odnowienia, wyrażonej w typach drzewostanów dla poszczególnych siedlisk, położenia i warunków środowiska przyrodniczego oraz w wiekach dojrzałości drzewostanów do odnowienia określanych w planach urzędzenia lasu;
- b) cele etapowe (średniookresowe), które powinny być rozwinięciem celów perspektywicznych, obejmujące od kilkunastu do kilkudziesięciu lat zgodnie z naturalną dynamiką rozwoju drzewostanów, uwzględniające potrzebę wprowadzania zmian w aktualnym stanie drzewostanów przez np.:
 - prowadzenie zabiegów pielęgnacyjnych, w sposób i o natężeniu odpowiednim do fazy rozwoju drzewostanów,
 - zmianę składu gatunkowego drzewostanów, ich struktury wiekowej i przestrzennej,
 - optymalizację zapasu drzewostanów,
 - rewitalizację gleb i regradację siedlisk,
 - odbudowę systemu małej retencji w lesie,
 - przywracanie naturalnej różnorodności biologicznej lasu;

²⁴ J. Pakuła, *Pojęcie i zasady gospodarki leśnej*, [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, s. 79–95.

c) cele krótkookresowe (doraźne), formułowane na okres ważności planu urządzenia lasu i ujmowane we wskazaniach gospodarczych opisów taksacyjnych.

Sposoby realizacji ww. celów określone są na etapie sporządzania projektu planu urządzenia lasu. Realizując cele hodowli i użytkowania lasu, przyjmuje się zasadę, zgodnie z którą każdy las w każdym miejscu i czasie w sposób naturalny pełni jednocześnie różne funkcje (§ 7). Wielofunkcyjna gospodarka leśna powinna zapewniać możliwość trwałego i zrównoważonego pełnienia przez lasy wszystkich ich naturalnych funkcji i wzmagać funkcje uznane dla danego obszaru za wiodące²⁵.

Zasada powiększania zasobów leśnych

Powiększanie zasobów leśnych realizowane jest poprzez zalesienia gruntów oraz podwyższanie produktywności lasu w sposób określony w planie urządzenia lasu. Do zalesienia mogą być przeznaczone nieużytki, grunty rolne nieprzydatne do produkcji rolnej i grunty rolne nieużytkowane rolniczo oraz inne grunty nadające się do zalesienia, a w szczególności:

- grunty położone przy źródłiskach rzek lub potoków, na wododziałach, wzdłuż brzegów rzek oraz na obrzeżach jezior i zbiorników wodnych;
- lotne piaski i wydmy piaszczyste;
- strome stoki, zbocza, urwiska i zapadliska;
- hałdy i tereny po wyeksploatowanym piasku, żwirze, torfie i glinie (art. 14 ustawy o lasach).

Zalesienia gruntów są bardzo istotnym elementem gospodarki leśnej. Na mocy art. 14 ustawy o lasach wielkość zalesień, ich rozmieszczenie oraz sposób realizacji określa Krajowy Program Zwiększania Lesistości opracowany przez ministra właściwego do spraw środowiska i zatwierdzony przez Radę Ministrów. Grunty przeznaczone do zalesienia określa miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Obowiązek zalesiania ciąży na nadleśniczych w odniesieniu do gruntów w zarządzie Lasów Państwowych oraz na właścicielach lub użytkownikach wieczystych pozostałych gruntów.

Konsekwentna realizacja polityki zalesiania powinna zapewnić zwiększenie lesistości kraju do 30% w roku 2020 i 33% po roku 2050. Uzasadnione jest to przede wszystkim potrzebą większego wykorzystania funkcji lasów w:

- retencjonowaniu i łagodzeniu ekstremalnych stanów przepływu wód powierzchniowych i gruntowych,

²⁵ Zasady hodowli lasu obowiązujące w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe, wersja 7 powstała w wyniku prac zespołu zadaniowego powołanego zarządzeniem nr 75 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 27 listopada 2009 r.

- przeciwdziałaniu degradacji i erozji gleb oraz stepowieniu krajobrazu,
- wiązaniu CO₂ i gazów przemysłowych z powietrza, wody i gleby oraz neutralizacji ich negatywnego działania,
- korzystnej modyfikacji warunków hydrologicznych i topoklimatycznych na terenach rolniczych,
- zachowaniu zasobów genowych flory i fauny oraz przywracaniu różnorodności biologicznej i naturalności krajobrazu,
- tworzeniu możliwości wypoczynku dla ludności oraz poprawy warunków życia na terenach zurbanizowanych.

W Polsce na lata 2001–2020 przewidziano wykonanie zalesień na powierzchni 680 tys. ha, w tym na gruntach państwowych 130 tys. ha oraz na gruntach niepaństwowych 550 tys. ha. Należy nadmienić, iż w skład sektora państwowego wchodziły grunty będące własnością Skarbu Państwa, a w skład sektora niepaństwowego przede wszystkim grunty należące do indywidualnych właścicieli, ale także grunty gminne i spółdzielcze²⁶.

Podsumowanie

Zasoby leśne pełnią nieocenioną rolę w życiu i gospodarce człowieka. Powinny zatem podlegać kompleksowej ochronie, której służą instrumenty prawne w postaci planów urządzania lasów. Ważne jest, aby gospodarka ta nie była jedynie nastawiona na funkcje produkcyjne, ale uwzględniała też funkcje ekologiczne, kształtujące środowisko naturalne. Prawidłowo prowadzona gospodarka leśna pozwala na realizację najważniejszej zasady prawa ochrony środowiska, a mianowicie zrównoważonego rozwoju – co umożliwi gospodarcze użytkowanie zasobów leśnych przy jednoczesnym zachowaniu ich dla przyszłych pokoleń.

Summary

The legal and organizational aspects of the forest resources management

Key words: forest resources, legal protection, forest management principles.

Forest resources are very precious for human's life and for economy and thus, they should constitute a subject of complex protection. To achieve this, legal instruments, regulated mainly in the Law on forest of 1991, are neces-

²⁶ Ministerstwo Środowiska, *Krajowy Program Zwiększania Lesistości*, Warszawa 2003.

sary. An example of such measures is the forest management plan regarding the present state of the forest resources and its future. The scheme included not only the productive but also ecological function of forests. Correctly conducted, forest management allows to abide the legal principles of environmental protection law, regarding the sustainable development.