



MATERIAŁY UZUPEŁNIAJĄCE DO PREZENTACJI

„Uwarunkowania prowadzenia gospodarki leśnej w świetle polskich i unijnych regulacji prawnych, w tym zagadnienia nadzoru nad gospodarką leśną i zrzeczeń właścicieli lasów”

Opis założeń

1. Uwarunkowania finansowe

Uwarunkowania prowadzenia gospodarki leśnej w świetle polskich i unijnych regulacji prawnych, w tym zagadnienia nadzoru nad gospodarką leśną prowadzoną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, w tym w lasach zrzeczeń właścicieli tych lasów w dużej mierze związane są z przepisami dotyczącymi pomocy udzielanej m.in. właścicielom tych lasów. Wynikają one zwłaszcza ze zmiany ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. 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 (Dz. U. z 2018 r. poz. 627). Związane są z tym zmiany w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2018 r. poz. 2129) wynikające z wdrożenia poddziałania „Wsparcie na inwestycje zwiększające odporność ekosystemów leśnych i ich wartość dla środowiska”. Wprowadzone regulacje są konsekwencją przyjęcia uchwały nr 125 Komitetu Monitorującego Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 z dnia 22 listopada 2017 r. w sprawie zmian w działaniu „Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów” polegających na dodaniu poddziałania „Wsparcie na inwestycje zwiększające odporność ekosystemów leśnych i ich wartość dla środowiska” oraz dokonania odpowiednich zmian w tym zakresie w PROW 2014–2020, które zostały zatwierdzone decyzją wykonawczą Komisji Europejskiej C(2018)3910 z dnia 15.06.2018 r. Na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 8 zmienianej ustawy wdrożone obecnie poddziałanie „Wsparcie na zalesianie i tworzenie terenów zalesionych”, o którym mowa w art. 22 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 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 347 z 20.12.2013, str. 487, z późn. zm.).

Zaproponowane zmiany w art. 3 ust. 1 pkt 8 zmienianej ustawy umożliwiły uruchomienie kolejnego poddziałania leśnego, o którym mowa w art. 25 ust. 2 rozporządzenia nr 1305/2013. Szczegółowe warunki i tryb przyznawania wsparcia w ramach poddziałania „Wsparcie na inwestycje zwiększające odporność ekosystemów leśnych i ich wartość dla środowiska” określone zostały w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw rozwoju wsi wydanym na podstawie upoważnienia zawartego w art. 45 ust. 1 pkt 1 zmienianej ustawy.

Regulacje prawne dla nowego poddziałania leśnego są podobne do tych, które zostały określone dla poddziałania „Wsparcie na zalesianie i tworzenie terenów zalesionych”, w zakresie wsparcia na zalesienie, tj. jednorazowej płatności przyznawanej z tytułu kosztów założenia, o której mowa w art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 1305/2013. Tryb przyznawania wsparcia w ramach nowego poddziałania leśnego jest tożsamy z przyznawaniem wsparcia na zalesienie w ramach PROW 2014–2020. Wsparcie w ramach poddziałania „Wsparcie na inwestycje zwiększające odporność ekosystemów leśnych i ich wartość dla środowiska” przyznawane będzie na podstawie wniosków o przyznanie pomocy, w drodze decyzji administracyjnych wydawanych przez kierowników biur powiatowych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Wprowadzone zmiany umożliwiają przygotowywanie planów inwestycji zwiększających odporność ekosystemów leśnych i ich wartość dla środowiska dla podmiotów ubiegających się o przyznanie pomocy w ramach nowego poddziałania leśnego. Analogiczny dokument jest już przygotowywany na podstawie art. 35 ust. 5 ustawy o lasach dla podmiotów ubiegających się o przyznanie pomocy w ramach poddziałania „Wsparcie na zalesianie i tworzenie terenów zalesionych” PROW 2014–2020.

2. Zakres regulacji

Poza wskazanymi uwarunkowaniami wynikającymi z obowiązywania unijnych programów wsparcia finansowego nadmienić należy, że problematyka lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa jest obecnie uregulowana w wielu innych ustawach, wraz z aktami wykonawczymi do nich, tj. rozporządzeniami. W

postępowaniach leśnych (administracyjnych, cywilnych i innych) stosuje się również przepisy wielu ustaw i aktów prawnych niższej rangi. Do lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa odnoszą się również uchwały rad gmin i powiatów oraz sejmików marszałkowskich. Inną kategorią są akty administracyjne kształtujące uprawnienia lub obowiązki właścicieli tych lasów, wydawane najczęściej w formie decyzji administracyjnych, np. decyzja starosty nakazująca wykonanie określonych zadań ochronnych w lesie przez właściciela lasu. Istnieją również akty o charakterze administracyjno-planistycznym, np. uproszczone plany urządzenia lasu oraz innego rodzaju dokumenty powstające w wyniku podjęcia określonych czynności materialno-technicznych, np. świadectwo legalności pozyskania drewna wystawiane przez starostę. Wyszczególnia się również akty polityki leśnej niemające charakteru normatywnego, tj. Polityka Leśna Państwa, czy Krajowy Program Zwiększania Lesistości.

Spośród ustaw dotyczących leśnictwa podstawowe znaczenie ma ustawa o lasach, regulująca problematykę lasów wszystkich form własności, tj. zasady zachowania, ochrony i powiększania zasobów leśnych oraz zasady gospodarki leśnej w powiązaniu z innymi elementami środowiska i z gospodarką narodową. Przepisy ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych odnoszą się do cech wspólnot gruntowych oraz regulują czynności administracyjno-cywilne związane z zagospodarowaniem, organizacją i likwidacją wspólnot (nie regulują trybu powoływania wspólnot). Przepisy ustawy Kodeks cywilny regulują stosunki cywilnoprawne zawierane pomiędzy osobami fizycznymi i osobami prawnymi. Odnoszą się również do własności i innych praw rzeczowych, tj. treści i ograniczeń prawa własności, nabycia, utraty i ochrony tego prawa, a także do praw związanych z użytkowaniem wieczystym, użytkowaniem, służebnościami, zastawem oraz posiadaniem. Przepisy Kodeksu cywilnego definiują pojęcia związane z lasem jako majątkiem, np. wskazują rolę gruntów leśnych w gospodarstwie rolnym (art. 55), a także odnoszą się do zasad działu spadku. Przepisy ustawy o scalaniu i wymianie gruntów regulują problematykę scalania, mającą na celu m. in. tworzenie korzystniejszych warunków gospodarowania w leśnictwie poprzez poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych i leśnych. Ustawa Prawo o stowarzyszeniach odnosi się do trybu powoływania, organizacji i likwidacji stowarzyszeń właścicieli lasów prywatnych.

Ustawa Prawo geodezyjne i kartograficzne odnosi się do podziału gruntów i sposobu prowadzenia ewidencji gruntów i budynków, w których wykazywane są m. in. lasy. Ustawa o ochronie przeciwpożarowej odnosi się do zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów. Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych reguluje zasady ochrony m.in. gruntów leśnych oraz rekultywacji i poprawiania wartości użytkowej gruntów. Duże znaczenie tej ustawy związane jest z przeciwdziałaniem w jej przepisach przed presją otoczenia do zbyt pochopnego przekształcania obszarów lasów prywatnych na tereny rekreacyjne, budowlane czy rolnicze. Ustawa Prawo łowieckie odnosi się do ochrony zwierząt łownych i gospodarowania ich zasobami w zgodzie z zasadami ekologii oraz między innymi zasadami racjonalnej gospodarki rolnej i leśnej. Ustawa o gospodarce nieruchomościami odnosi się do formowania minimalnej powierzchni działek leśnych, powstałych w wyniku wydzielenia. Ustawa o ochronie danych osobowych reguluje m. in. sposób sprawowania nadzoru nad gospodarką leśną przy korzystaniu z elektronicznej wersji uproszczonych planów urządzenia lasów, a także prawidłowego przetwarzania danych osobowych właścicieli lasów i odpowiedzialności za przetwarzanie powyższych danych niezgodnie z przepisami. Przepisy ustawy o leśnym materiale rozmnożeniowym regulują sprawy rejestracji leśnego materiału podstawowego, obrotu leśnym materiałem rozmnożeniowym, kontroli leśnego materiału podstawowego oraz leśnego materiału rozmnożeniowego wprowadzanego do obrotu, a także kwestie regionalizacji nasiennej. Ustawa Prawo ochrony środowiska określa zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju. Przepisy ustawy o podatku leśnym regulują zasady opodatkowania podatkiem leśnym i sposoby zwolnień z uiszczania tego podatku. Ustawa o ochronie przyrody określa cele, zasady i formy ochrony przyrody żywej i nieożywionej oraz krajobrazu. Ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich określa m. in. zadania oraz właściwość organów i jednostek organizacyjnych w zakresie dotyczącym wspierania rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, a także warunki i tryb przyznawania, wypłaty oraz zwracania pomocy finansowej.

Ustawa ocenowa określa zasady i tryb postępowania w sprawach między innymi udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie, ocen oddziaływania na środowisko, czy udziału społeczeństwa w ochronie środowiska. Konstytucja RP jest ustawą zasadniczą odnoszącą się w sposób pośredni do problematyki leśnictwa prywatnego, w tym m. in. do sfery ochrony lasów poprzez przestrzeganie zasady zrównoważonego rozwoju (art. 5 i 74). Przepisy ustaw karnych, tj. Kodeksu wykroczeń oraz Kodeksu karnego określają sankcje karne za wykroczenia popełniane w lesie.

3. Zasady prowadzenia gospodarki leśnej

W prawie polskim uregulowano cztery zasady prowadzenia gospodarki leśnej, odwołujące się do przestrzegania ochrony przyrody w lasach, to jest:

- a) powszechna ochrona lasów,
- b) trwałość utrzymania lasów,
- c) ciągłość i zrównoważone wykorzystanie wszystkich funkcji lasu,
- d) powiększanie zasobów leśnych.

Ad a) Zasada powszechnej ochrony lasów znajduje miejsce głównie w przepisach dotyczących ochrony lasów przed pożarami i przed organizmami szkodliwymi. Choć jest to kluczowa zasada ochrony zasobów leśnych, to jej treść znajduje dopiero pełne rozwinięcie w kolejnych trzech zasadach prowadzenia gospodarki leśnej.

Ad b) Rozwój zasady trwałości lasów ma wielowiekową tradycję oraz bogate podłoże aksjologiczne. Pojęcie trwałości odnosiło się zawsze do odnawialnych zasobów przyrody i oznaczało takie ich użytkowanie, które zapewnia uzupełnianie się tych zasobów do poprzedniego poziomu. Oznacza to taki sposób korzystania z zasobów naturalnych, przy których tempo pobierania dóbr jest co najwyżej równe tempu odnawiania się lub ponownego ich uzupełniania. Realizacja zasady trwałości lasu następuje poprzez prowadzenie trwałej gospodarki leśnej, jako „działalności zmierzającej 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 ust. 1a uol).

Ad c) Zasada ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasu odnosi się do zapewnienia wielofunkcyjności ekosystemom leśnym, poprzez dążenie do istnienia bogatej różnorodności biologicznej, ukształtowania gatunkowego i przestrzennego w taki sposób, aby zachować wysoką atrakcyjność, a jednocześnie odporność na różnego rodzaju zagrożenia, w tym powodowane wzrastającą presją urbanizacyjną. W ustawie o lasach określono cele trwałej gospodarki leśnej nawiązujące do wielofunkcyjności lasów, w tym do ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasu.

Ad d) Zasada powiększania zasobów leśnych polega na dążeniu do osiągnięcia maksymalnej lesistości poprzez przeznaczenie gruntów na cele leśne w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, a następnie ich zalesienie oraz ewidencyjne uznawanie za lasy określonych gruntów porośniętych drzewami i inną roślinnością o charakterze leśnym.

4. Istota zadań nadzorczych w gospodarce leśnej

Nadzór nad gospodarką leśną jest działalnością aktywną, polegającą na możliwości władczego wkraczania w działalność właścicieli lasów, w celu korygowania ich działalności. Nadzór jest czynnością prawną (wykonywaną zawsze na podstawie i w granicach prawa), dokonywaną w formie określonych środków nadzoru. Czynność ta pociąga za sobą przewidziane przepisami prawnymi skutki prawne, np. zmuszenie właściciela lasu do wykonywania prac pielęgnacyjnych oraz wszelkie konsekwencje prawne z tego faktu wynikające, np. nałożenie grzywny w przypadku niewywiązywania się z nałożonych obowiązków.

Nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa przypisano – w formie zadań własnych – starostom. Starostowie wykonując samodzielnie nadzór nad gospodarką leśną mogą organizować własne służby leśne. Jednakże starosta może również powierzyć prowadzenie nadzoru nadleśniczemu, o ile oczywiście nadleśniczy będzie chciał taki nadzór przyjąć. Nadleśniczy prowadząc sprawy z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną, wykonuje te zadania, w tym wydaje decyzje, w imieniu starosty. Starosta ponosi zatem odpowiedzialność za prowadzenie tych spraw, w tym za wydawanie decyzji. Po jego stronie jest też ryzyko ponoszenia

skutków ewentualnych błędów nadleśniczego . Ponadto, starosta jest zobowiązany przekazać środki finansowe nadleśniczemu na realizację powyższego nadzoru. Prowadzący nadzór może wydawać decyzje administracyjne samodzielnie (starosta, jako organ administracji publicznej), bądź z upoważnienia (nadleśniczy w imieniu starosty, jako organ administrujący). Nadzorujący prowadzenie gospodarki leśnej może również stosować inne instrumenty nadzorcze, tj. wydawać zaświadczenia, opinie, czy udzielać odpowiedzi na wnioski o doradztwo (zadanie nadleśniczego, w oparciu o art. 35 ust. 2 pkt 1 uol). Nadzorujący ma też uprawnienia sankcyjne, poprzez prowadzenie postępowań egzekucyjnych, czy możliwość kierowania zawiadomień do organów ścigania i do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstw, bądź wykroczeń.

Porozumienia w sprawie powierzenia nadzoru mają charakter porozumień administracyjnych (nigdy nie będzie to forma umowy), przy czym ich zawarcie wymaga dobrej woli zarówno starosty, jak i nadleśniczego. Administracyjny charakter porozumienia przesądza o tym, że zmiana w międzyczasie podmiotów go zawierających nie wpływa na konieczność jego odnawiania.

Porozumienie nie powinno być ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym, lecz jedynie publikowane na stronach biuletynu informacji publicznej nadleśnictwa i starostwa. Zgodnie bowiem z przepisami ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte: „między jednostkami samorządu terytorialnego, między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne”. Norma zawarta w powyższym artykule ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że nie istnieje obowiązek ogłaszania porozumień w innych sytuacjach. Jednocześnie nadleśniczy i starosta „nie wpisują się” podmiotowo w treść powyższej normy. Nadleśniczy nie spełnia przesłanek strony porozumienia jako jednostka samorządu terytorialnego, gdyż atrybut taki mają jedynie gminy, powiaty i sejmiki wojewódzkie. Nadleśniczy również w żadnej mierze nie spełnia przesłanki zakwalifikowania go do organu administracji rządowej . Ostatnia sytuacja obowiązku ogłaszania w wojewódzkim dzienniku urzędowym „innych aktów prawnych,

informacji, komunikatów, obwieszczeń i ogłoszeń”, dotyczy przypadków wyraźnego takiego wskazania w przepisach szczególnych. Tymczasem, żadne przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie obligują zarówno starostów, jak i nadleśniczych, do publikowania w wojewódzkich dziennikach urzędowych zawieranych wzajemnie porozumień. Tym niemniej, porozumienia w sprawie powierzenia nadzoru mają charakter porozumień administracyjnych. Z zawieranych porozumień wynika m.in. przekazanie określonych kompetencji, w tym wydawania decyzji administracyjnych i środków na ich realizację, adresowanych do wielu właścicieli lasów niepaństwowych. Uwzględniając powyższe, porozumienia powinny być zamieszczane na stronach biuletynu informacji publicznej starostw oraz nadleśnictw (których kierownicy są stronami porozumienia), a informacja o jego zawarciu lub wygaśnięciu podana użytkownikom lasów w sposób miejscowo przyjęty, np. na tablicy ogłoszeń, plakacie, informacji w lokalnych mediach, itp.

Nadleśniczy przyjmując nadzór nad gospodarką leśną działa z upoważnienia i w imieniu starosty, w granicach określonych porozumieniem. Jednostki organizacyjne LP wykonując powierzone czynności nadzorcze działają jako organy władzy publicznej (organy administrujące, ale nie administracyjne), w związku z czym podejmowane czynności nie podlegają podatkowi VAT. Prowadzący nadzór nie mają obowiązku (nawet prawa) do wystawiania faktur dokumentujących czynności nadzoru (tzw. faktur zerowych), powinni natomiast wystawiać rachunki.

5. Zakres obowiązków starostów (bądź nadleśniczych w przypadku przyjęcia zadań) w związku z wykonywaniem nadzoru nad gospodarką leśną w lasach

Obowiązki starosty dotyczące sprawowania nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa są bardzo szerokie, gdyż obejmują:

- 1) zlecenie, zatwierdzenie i nadzorowanie wykonania dokumentacji planistycznej,
- 2) prowadzenie kontroli wykonywania gospodarki leśnej,
- 3) wydawanie decyzji administracyjnych (nadleśniczy tylko w imieniu starosty),
- 4) stosowanie innych instrumentów administracyjnych,
- 5) prowadzenie postępowań egzekucyjnych (tylko starosta),
- 6) zawiadamianie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa/wykroczenia.

Załącznikiem do wskazanych działań są wzory decyzji i porozumienia stosowane przy wykonywaniu zadań w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa.