



Fot. Arch. A. Habudy

Zamiast zmieniać, przepisy porządkujemy i integrujemy

Polskie przepisy dotyczące lasów nie wymagają zasadniczej zmiany, a raczej korekty. Należałoby je też zintegrować w jednym akcie prawnym, mówi prof. **Adam Habuda**, redaktor wydanej niedawno monografii „Polskie prawo leśne”. To pierwsze kompleksowe opracowanie prawnych problemów leśnictwa w Polsce.

Książka, której jest pan redaktorem, rozpoczyna się od historycznej analizy przepisów dotyczących leśnictwa.

Tak jak początków wszelkich regulacji prawnych, tak i tych odnoszących się do lasów można by się doszukiwać już w starożytności czy średniowieczu. Natomiast prawo leśne w nowoczesnym rozumieniu to okres II Rzeczypospolitej. Sytuacja ustrojowa i społeczno-gospodarcza była wówczas zasadniczo inna, także w leśnictwie. Dominowały lasy prywatne i być może dlatego ustawodawca odmiennie potraktował lasy prywatne i publiczne. A druga ważna sprawa: już wtedy stworzono organizację, która miała lasami zarządzać – Lasy Państwowe.

Później zasadnicze zmiany zaszły z końcem lat 40., po nacjonalizacji lasów. Nastąpiła trwająca do dziś dominacja Państwowego Gospodarstwa Leśnego, aczkolwiek dwoistość regulacji państwowe – prywatne utrzymała się.

Obecnie mamy jedną ustawę o lasach, obowiązującą w lasach wszystkich form własności. Czy to faktycznie odejście od wspomnianego dualizmu? Jak pan ocenia to rozwiązanie?

Pewne odmienności nadal zachowujemy, choć zasadą jest teraz jedność leśnictwa. Wprowadzenie tej zasady to był oczywiście krok w dobrą stronę w rozwoju naszego prawa leśnego. Lasy to podstawowy zasób środowiska przyrodniczego i czy będą własnością prywatną, czy państwową, to pewne wspólne zasady ochrony i korzystania muszą występować.

Proszę zwrócić uwagę, jak jest sformułowana nasza ustawa o lasach już na samym początku. Ona określa *zasady zachowania, ochrony i powiększania zasobów leśnych*, a dopiero dalej jest mowa o zasadach gospodarki leśnej. To, że ustawodawca tak się wyraża, jest nie bez przyczyny. Ukazuje nam dwa kierunki działań państwa wo-

bec lasów: chronimy i zachowujemy oraz korzystamy. Te dwa nurty nasze prawo leśne w sobie łączy. Nie należy zapominać, że lasy i leśnictwo są elementem środowiska, zaś ochrona lasów i korzystanie z nich muszą być spójne z działaniami na rzecz ochrony środowiska.

Dlatego ja i pozostali autorzy wyrażamy pogląd, że prawo leśne jest szczególnym działem prawa ochrony środowiska. Tak jak są pewne wspólne zasady odnoszące się do korzystania np. z zasobów geologicznych czy wód, tak samo muszą być pewne wspólne zasady korzystania z lasów, niezależnie od tego w czyich pozostają rękach. Las to pewien ważny zasób gospodarczy, ale przede wszystkim fundamentalny element środowiska. To m.in. dlatego właściciel prywatny we własnym lesie nie może sobie na wszystko pozwolić. Tak jak i właściciel nieruchomości, chcący wyciąć rosnące na niej drzewo, nie może tego zrobić dowolnie, ale uzyskać stosowne zezwolenie.

W takim razie nie jest uprawnione utożsamianie określenia „las publiczny” wyłącznie z „lasem państwowym”.

Ależ oczywiście. Funkcja czysto gospodarcza, ekonomiczna, przynależna wyłącznie właścicielowi, to tylko jedna z funkcji lasu. Są też jednak inne funkcje, które las spełnia niezależnie od tego, w czyich jest rękach. Dlatego też w przypadku lasów nie można mówić o „świętym prawie własności”. Czegoś takiego nie ma, to byłaby demagogia. Każdy las będzie pewnym zasobem publicznym, niezależnie od tego, czy jego właścicielem jest Skarb Państwa, czy osoba prywatna.

Ostatnia nowelizacja ustawy o lasach wprowadziła prawo pierwokupu na rzecz Lasów Państwowych. W uzasadnieniu wskazywano na zdecydowaną wyższość państwowej for-

my zarządzania lasami. Jak pan znajduje ten nowy przepis?

W prawie leśnym, tak jak w prawie ochrony środowiska, mamy z jednej strony dobro ogółu, a z drugiej interes prywatny właściciela. Zakres reglamentacji tej aktywności państwowej w sprawach korzystania z zasobów środowiska jest znaczący. Tak też jest w przypadku lasów. Nie uważam, że podkreślanie elementu publicznego w zarządzaniu lasami to krok w złym kierunku. Tym bardziej że nie dzieje się to z pokrzywdzeniem prywatnych właścicieli. To także kwestia wyboru pewnej polityki państwa wobec leśnictwa. Jeżeli państwo uznaje, że należy powiększać państwowy zasób leśny, i w tym celu preferuje rozwiązania prawne temu sprzyjające, to należy to uszanować. Jeżeli działania państwa przebiegają w zgodzie z procedurami określonymi Konstytucją i ustawami, to nie doszukiwałbym się na siłę naruszania praw właścicieli prywatnych lasów.

Wspomniał pan wcześniej o celach gospodarki leśnej. Przez całe lata podkreślano, że uszeregowanie celów gospodarki leśnej, z produkcją na końcu, odzwierciedla hierarchię celów. Czy faktycznie można interpretować, że coś wymienione na końcu jest mniej ważne?

W końcu ustawodawca przyjmując pewną kolejność, daje wyraz pewnym preferencjom. Ustawodawca wyraża się jasno: najpierw jest zachowanie, ochrona, powiększanie, a później jest gospodarka leśna. Są priorytety, aczkolwiek problemem jest znalezienie pewnej równowagi. Tu nie ma absolutnej, oprócz pewnych wyjątków, ochrony, zresztą jak w regułach korzystania także z innych zasobów środowiska. Musimy pamiętać, że punktem centralnym jest jednak człowiek i po to jest regulacja leśnictwa, żeby zaspokoić pewne potrzeby człowie-

ka. Są to potrzeby biologiczne, estetyczne, ale też gospodarcze. Absolutna ochrona środowiska oznaczałaby, że lasów nie można używać, zmieniać. Nie o to chodzi. Mamy pojęcia: zrównoważony rozwój, trwałe zrównoważona gospodarka leśna. Ustawodawca używa ich, chcąc znaleźć pewną równowagę między korzystaniem i ochroną. Według mnie prawo całkiem rozsądnie te sprawy reguluje. Można znaleźć równowagę, trzeba tylko chcieć i myśleć racjonalnie. I racjonalnie interpretować prawo, także leśne, nie oczekując że ustawodawca wszystko do końca unormuje i na każdy problem poda gotowe rozwiązanie.

Problem może być wśród decydentów, żeby nie przechylili szali nadmiernie w którąś ze stron. Jest to jednak problem bardziej praktyki czy polityki.

Ta pokazuje, że mogą pojawiać się trudności.

Musimy o tym stale pamiętać i nie popadać w demagogię. Ponad dwa lata temu odbywała się dyskusja polityczna nt. konstytucyjnej ochrony lasów. Niektórzy dopatrywali się aż tak poważnego zagrożenia dla lasów, że trzeba było je ochronić przepisem konstytucyjnym, poświęconym szczególnej ochronie lasów. To właśnie przykład takiej demagogii. Po pierwsze lasy i tak są chronione w Konstytucji, bo ta w wielu miejscach odnosi się do środowiska: stanowi o zrównoważonym rozwoju czy zadaniach państwa w zakresie ochrony środowiska. To, że wpisujemy literalnie „las” do Konstytucji, wcale nie rozwiązuje żadnych problemów, a najprawdopodobniej wywoła lawinę innych żądań. Bo dlaczego do Konstytucji nie wpisano wód czy zasobów geologicznych? Czy są gorsze niż lasy? Nie można popadać w przesadę i ulegać myśleniu, że oto szybko wprowadzimy jakiś nowy przepis i w ten sposób naprawimy całą rzeczywistość.

Była też dyskusja nad tym, że państwo zdecydowało się „zabrać” pewną część zysku od LP. Niektórzy zapatrywali się na to wręcz jako na zamach, napad: oto zabieramy pieniądze LP, chcąc je doprowadzić do bankructwa. To też była demagogia. Lasy funkcjonują, myślę, że całkiem nieźle. Trzeba zachować rozsądek i nie ulegać emocjonal-

nym podszeptom, że wprowadzenie kolejnego, nowego przepisu rozwiąże problem.

Dlaczego?

Ponieważ zaczyna się od spraw wielkich, buńczucznych haseł: *chrońmy lasy w Konstytucji!* Hasło zyskuje powszechną aprobatę, nikt mu się nie sprzeciwia – bo przecież lasy chronić trzeba. Tymczasem powinniśmy zacząć od spraw prostszych i od uporządkowania prawa, które mamy. Jakkolwiek można to zrobić łatwiej, nie jest to jednak popularne i chwytliwe społecznie. Ciężka praca legislacyjna, rzetelne usuwanie usterek prawnych i sprzeczności nie przynoszą takiego poklasku, jak sama tylko deklaracja zmiany Konstytucji. To stąd wynika brak woli politycznej, by zmieniać to, co naprawdę trzeba zmienić. Łatwiej jest rzucać wielkie hasła, a których w istocie szybko się zapomina albo zastępuje innymi doniosłymi sloganami. *Uchwaliliśmy kolejną ustawę! Jak dobrze i dużo pracujemy!* Jednak w zdecydowanej większości przypadków te nowe ustawy wcale nie są potrzebne. Sprzyjają dezintegracji, a powinniśmy integrować.

W pracy „Polskie prawo leśne” pojawia się opinia o sztucznym rozdzielaniu przepisów dotyczących leśnictwa i postulat, by połączyć je pod taką właśnie nazwą.

Sztuczne rozdzielanie przepisów polegało przede wszystkim na wyłączeniu ochrony gruntów leśnych z ustawy o lasach i włączeniu ich do odrębnej ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Tymczasem jest rzeczą zupełnie normalną, że ochrona gruntów leśnych powinna znajdować się w ustawie o lasach. Czy ten rozdział był czymś głęboko motywowany? Nie wiem. Przypuszczam, że ktoś może się pomylił. Wydawało mu się, że skoro tu i tu są grunty, to należy oba zagadnienia połączyć?

Podobna sprawa jest z leśnym materiałem rozmnożeniowym, który został wyprowadzony do odrębnej ustawy, a tymczasem aż prosi się, żeby to zagadnienie znalazło się również w ustawie o lasach.

Wartością powinno być raczej to, żeby porządkować, skupiać i grupować rzeczy podobne. Stąd nasz pomysł, który prezentujemy od

kilku lat, żeby w odniesieniu do ustawy o lasach – która wcale nie jest zła – pomyśleć nad zmianą konstrukcyjną, polegającą na integracji przepisów. Włączamy więc wymienione już przepisy, porządkujemy obecną ustawę, a w takiej formie nazywamy ją ustawą Prawo leśne. I wówczas staramy się coś poprawiać.

Proszę zauważyć, że jeśli chodzi o ochronę i zarządzanie wodami mamy ustawę Prawo wodne, mamy też ustawę Prawo geologiczne i górnicze. W naszym przekonaniu lasy są też takim zasobem, który wymaga analogicznego zintegrowania przepisów. Nie chodzi nam o to, by wraz z nowym tytułem wszystko postawić do góry nogami, chodzi o racjonalne uporządkowanie. Przecież wszystkim wymienionym, i naszym zdaniem dość sztucznie rozproszonym, aktom przyświeca jedna i ta sama idea – ochrony i zachowania lasów.

Czy tego typu uporządkowanie zmienia coś w praktyce stosowania przepisów?

Choćby to, że jednolitym Prawem leśnym łatwiej byłoby się posługiwać. Na pewno wszystkim, którzy zajmują się lasami, łatwiej byłoby sięgnąć do jednego aktu prawnego niż do kilku. Proszę też zwrócić uwagę, że jeśli mamy kilka ustaw dotyczących tej samej materii, to mogą powstawać pomiędzy nimi różnego rodzaju konflikty, trudności interpretacyjne.

Czy sam tytuł, prócz tego, że brzmi nobilitująco, ma jakieś praktyczne znaczenie?

W teorii prawa jest tak, że akty, w których tytule występuje słowo „prawo”, zwykle zawierają wszystko, co najważniejsze w danej sferze. Nazwa sugeruje więc, że mamy jedność, a to, co dla leśnictwa najważniejsze, znajduje się w tej konkretnej ustawie.

Przy okazji porządkowania co należałoby w obecnych przepisach zmienić?

Generalnie powtórzę to jeszcze raz: nasza ustawa nie jest zła. Zarzuty pod względem konkretnych przepisów wynikają nie tyle z tego, że są złe, lecz że trzeba je umiejętnie interpretować. Wprawdzie prawników mamy wielu, ale bystrych interpretatorów jest już dużo mniej.

Gdzie widziałbym potrzebę zmian? Przede wszystkim można by doprecyzować i rozjaśnić samą definicję lasu, która rodzi dużo wątpliwości interpretacyjnych wśród komentatorów i autorów, którzy pisząc o lasach, wyrażają różne stanowiska. Także orzecznictwo bywa dość niejednoznaczne.

Chciałbym też zwrócić uwagę na zasadę wstępu do lasu. W Polsce przyjęliśmy rozwiązanie, zgodnie z którym wstęp do lasu państwowego jest ▶



Adam Habuda – sekretarz Zakładu Zagadnień Prawnych Kształtowania i Ochrony Środowiska Instytutu Nauk Prawnych PAN we Wrocławiu. W pracy naukowej zajmuje się prawem ochrony środowiska, w tym prawem ochrony przyrody i administracyjnym. Autor ponad 60 opracowań, w tym „Obszary Natura 2000 w prawie polskim” (2013). Ostatnio ukazała się książka „Polskie prawo leśne” (2016), której jest redaktorem.

► wolny, natomiast właściciel lasu prywatnego może wstępu zabronić, odpowiednio oznaczając swój las. Czy to nie jest swego rodzaju anachronizm? Mówiliśmy o tym, że każdy las stanowi pewne dobro publiczne, dlaczego więc odmawiać tam wstępu? Przecież inną sprawą jest, jeśli ktoś chciałby cudzy las niszczyć, eksploatować, a inną kwestią jest całkowite zamykanie dostępu. A że to nie jest jakaś socjalistyczna utopia, niech posłuży przykład naszych sąsiadów z południa. W Czechach i na Słowacji wstęp do lasu jest wolny, niezależnie od tego, kto jest właścicielem.

Na temat tego przepisu można słyszeć głównie w kontekście potencjalnej prywatyzacji: gdy tylko zagraniczni bogacze kupią lasy, zaraz obstawią je tablicami z zakazem wstępu.

Ależ oczywiście – ten artykuł jest traktowany jako straszak. A przecież od samego wstępu do lasu tego lasu nie ubędzie. Czym innym jest pobieranie pożytków, co winno pozostać domeną właściciela. Sam zaś wstęp – dlaczego grozić i zabraniać? To jest jakiś relikw: moje, a innym wara.

Inną rzeczą jest, że gdyby ktoś chciał zniszczyć, ukraść, to od tego są odpowiednie sankcje,

które chronią interes właściciela. Podobnie jak prawna możliwość zakazania wstępu w szczególnych sytuacjach. Ale jeśli spacerująca po lesie rodzina natrafia na tabliczkę o treści „Zakaz wstępu, las prywatny”, to jest już przesada. Las jako zasób środowiska przyrodniczego potrzebnego wszystkim zawsze będzie miał w sobie pierwiastek dobra wspólnego.

Piszą państwo także o niejasnym statusie PGL LP.

Z tym że nie jest to rzecz anachroniczna, ale wymagająca dopracowania. Na marginesie dyskusji sprzed dwóch lat, gdy ustawa nałożyła na LP obowiązek odprowadzenia zysku na rzecz Skarbu Państwa, pojawiły się wtedy głosy, żeby starać się zabezpieczyć, wzmocnić status organizacji LP. Padały różne pomysły, ale czy to jest organizacja, która wymaga jakiejś zasadniczej zmiany? Według mnie raczej nie. Całkiem dobrze funkcjonuje. W każdej dużej organizacji można oczywiście coś poprawić, ulepszyć, ale nie sądzę, by w przypadku LP była to wyjątkowa i drastyczna konieczność. Zdecydowanie więcej zależy od poziomu tych, którzy lasami zarządzają, ich kultury społecznej, politycznej i oczywiście prawnej.

Czy konstrukcja polskich przepisów leśnych i tzw. polski model leśnictwa są rzeczywiście tak wyjątkowe na tle przepisów zagranicznych?

Z wyjątkowością na skalę europejską nie należy przesadzać. Nasz model leśnictwa jest dobry, a już szczególnie dobry dla naszych polskich warunków. Możemy porównywać pewne detale, ale nie całość, mówiąc przy tym, że „polski model leśnictwa” jest lepszy niż np. szwedzki czy czeski. Choćby dlatego, że różna jest struktura własnościowa lasów w różnych państwach, różne tradycje. Nie sposób tego wartościująco porównać.

Leśnicy zwracają uwagę na trudne relacje z administracją powołaną do spraw ochrony przyrody, tj. GDOŚ i RDOŚ. Czy widziałby pan jakąś możliwość zmiany konstrukcji przepisów i zażegnania tego konfliktu?

Są pewne wspólne pola działania administracji LP i tej typowej administracji ochrony środowiska. Obie mają działać na rzecz środowiska, z tym że dla dyrekcji ochrony środowiska to jest w zasadzie podstawowe pole działania. Nie musi jej interesować gospodarka, która jest integralną częścią działalności LP. Konflikty muszą się pojawiać, bo zdecydowana większość

form ochrony przyrody znajduje się na terenach leśnych. Z drugiej strony nie jest tak, że wszystkie lasy są objęte jednakową ochroną. Pewne konflikty są raczej nieuniknione, ale tu wracam do relacji i chęci do współdziałania tych zarządzających leśnictwem i tych zarządzających ochroną środowiska. Przy dobrej woli problemy da się rozwiązać, przy jej braku – pola do konfliktów można mnożyć.

Konflikt na linii leśnictwo – ochrona przyrody jest nieunikniony?

Mamy dobre pojęcie zrównoważonej gospodarki leśnej. Ustawa tę zasadę proklamuje. Natomiast konflikty to, czy wycinać mniej, czy więcej, w tym czy w innym miejscu, uzasadnianie wycinania ekonomicznie czy potrzebami przyrody – taka dyskusja będzie zawsze. Przyrodniczy zawsze będą chcieli maksymalnie chronić. Leśnicy zawsze będą powtarzać, że starają się to robić w sposób zrównoważony, mówić o korzyściach gospodarczych i poszanowaniu przyrody. Cokolwiek zapiszemy w prawie, każdy ma tu swoje racje.


Na pewno jednak ustawę o lasach musimy traktować jako część systemu prawa ochrony

środowiska. Funkcje ochronne są na pierwszym miejscu. Mamy część ogólną prawa ochrony środowiska i mamy pewne akty szczegółowe – w tym ustawę o lasach – które składają się na system prawny ochrony środowiska. Widziałbym tu pewną nadrzędność prawa o ochronie środowiska czy ustawy o ochronie przyrody nad ustawą o lasach. Przede wszystkim dlatego, że najważniejszy jest motyw ochronny, aczkolwiek musi on być też skorelowany z użytkowaniem. Wystarczy spojrzeć na sam początek, art. 1 ustawy o lasach: zasady zachowania, ochrony i powiększania zasobów leśnych.

Przyroda to chyba trudna materia, by ująć ją w ramy prawa?

To nie przyrodę ujmujemy w ramy prawa, ale regulujemy zachowania człowieka względem przyrody. To z pewnością dziedzina budząca wiele kontrowersji i niosąca trudności, choćby ze względu na różne konflikty interesów, o których mówiliśmy. Z drugiej strony każdy obszar stosunków społecznych regulowanych przez prawo niesie trudności i bywa mocno skomplikowany. Tymczasem społeczeństwo oczekuje prostych i jednoznacznych rozwiązań, co nie

zawsze jest możliwe. Przepis ma być zawsze jasny, precyzyjny i wszystko idealnie rozstrzygać. Nie zawsze da się tak zrobić. Dlatego nie powinniśmy tak bardzo narzekać na przepisy, które mamy. One są całkiem niezłe. Większy problem jest z umiejętnym, racjonalnym i rozsądnym interpretowaniem, czyli korzystaniem z tych przepisów, co wymaga więcej wysiłku. Często żmudnego, którego efekty nie od razu widać. Ponadto te efekty nie są w stanie wszystkich zadowolić.

Druga ważna rzecz – nie traktujmy gospodarki leśnej w opozycji do ochrony środowiska i przyrody. Przecież to jest część tej samej, większej całości. Pewne konflikty są oczywiście uzasadnione i nie da się ich uniknąć, co zresztą jest problemem całego prawa ochrony środowiska. Porządkujmy przepisy, integrujmy je i nie dajmy się oszukiwać, że wszystkie porażki wynikają ze złych przepisów. Częściej bywa tak, że to nie przepisy są złe, ale interpretatorzy marni, skupieni na fragmentach, a nie na całości, jak w powiedzeniu: można widzieć drzewa, a nie dostrzegać lasu. 

Rozmawiał: Rafał Zubkowicz