

Jan Chmielewski

Zasady ogólne gospodarki leśnej i prawa leśnego

STRESZCZENIE

Prawo leśne nie stanowi autonomicznej gałęzi prawa – jest bowiem najczęściej postrzegane jako część prawa ochrony środowiska. Nie oznacza to jednak, że nie da się wyodrębnić zasad ogólnych prawa leśnego. Ustawa o lasach zawiera katalog *explicite* sformułowanych zasad ogólnych gospodarki leśnej, będących jednocześnie zasadami prawa leśnego. Ponadto możliwe jest zrekonstruowanie kolejnych zasad ogólnych ze szczegółowych przepisów ustawy o lasach, a także wskazanie tych zasad prawa ochrony środowiska, które mogą zostać rozciągnięte na regulacje leśne. Celem niniejszego opracowania jest więc sformułowanie i analiza zasad ogólnych: (1) *expressis verbis* wyartykułowanych przez ustawodawcę; (2) możliwych do zrekonstruowania w oparciu o szczegółowe unormowania ustawy o lasach; (3) prawa ochrony środowiska, które mogą być aplikowane do regulacji leśnych. Efektem badania jest stworzenie bardziej rozbudowanego katalogu zasad ogólnych prawa leśnego w ujęciu dyrektywalno-opisowym, co może przyczynić się do poszerzenia autonomii prawa leśnego.

Słowa kluczowe: ogólne zasady prawa, gospodarka leśna, prawo leśne, lasy, zrównoważony rozwój



Jan Chmielewski

General principles of forest management and forestry law

ABSTRACT

Forestry Law does not constitute an autonomous branch of law – it is in fact most commonly perceived as part of the environmental law. However, this does not mean, that it is impossible to extract general principles of the Forest Law. The Forest Act contains a catalogue of explicitly formulated general principles of forest management, which at the same time are the principles of forest law. Furthermore, it is possible to reconstruct some additional general principles from specific provisions of the Forest Act, as well as to indicate those of the principles of the environmental law, which may be extended to forestry regulations. The aim of this paper is therefore to formulate and analyse the general principles: (1) expressly articulated by the legislature; (2) possible to reconstruct from the detailed provisions of the Forest Act; (3) of the environmental law, which can be applied to forestry regulations. The result of the survey is a more extensive catalogue of general principles of forest law in directive-descriptive terms, which may contribute to the extension of the autonomy of the forest law.

Keywords: general principles of law, forest management, forest law, forests, sustainable development



1

WPROWADZENIE

Lasy w Polsce zajmują blisko trzecią część powierzchni kraju¹ i pełnią szereg niezmiernie istotnych funkcji. Należy tutaj wymienić zwłaszcza funkcje: (1) gospodarcze (produkcyjne i reprodukcyjne) oraz (2) pozagospodarcze obejmujące funkcje ekologiczne (korzystny wpływ lasów na środowisko życia człowieka) i społeczne (las jako miejsce wypoczynku)².

Ponadto gospodarka leśna, w szczególności zaś produkcja drewna, stanowi – obok rolnictwa, handlu czy budownictwa – jedną z istotnych gałęzi gospodarki narodowej³. Jednocześnie jest charakterystyczne, że mimo niekwestionowanej roli, jaką ekosystemy leśne odgrywają w życiu ludzi i działalności państwa, normatywne podstawy ich funkcjonowania (ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁴) nie wzbudzają większego zainteresowania przedstawicieli doktryny, pozostając niejako na marginesie głównego nurtu rozważań teoretycznoprawnych⁵. Nie oznacza to rzecz jasna, że problematyka prawa leśnego⁶ jest całkowicie pomijana przez jurysprudence. Niemniej jednak stopień i natężenie zainteresowania prawem leśnym są – jak się wydaje – całkowicie nieadekwatne do rzeczywistej pozycji lasów oraz doniosłości regulacji sektora leśnego. Prawo leśne, jego przepisy i normy, są niezwykle interesujące nie tylko z poznawczego (teoretycznego), ale także i z praktycznego punktu widzenia. Warto więc prowadzić pogłębione badania nad tymi zagadnieniami. Jest to kluczowa przyczyna uzasadniająca wybór tematyki niniejszego opracowania.

¹ Zgodnie z *Raportem o stanie lasów w Polsce w 2013 roku* sporządzonym i opublikowanym przez Centrum Informacyjne Lasów Państwowych powierzchnia lasów wynosi 29,4% powierzchni kraju. Raport dostępny na stronie: http://bip.lasy.gov.pl/pl/bip/raporty_i_prognozy.

² R. Jaszczak, *Funkcje lasów*, [w:] W. Kusiak, R. Jaszczak, *Propedeutyka leśnictwa*, Poznań 2009, s. 62–63.

³ O potencjale lasów świadczą – na szczęście do tej pory nieskuteczne – próby prywatyzacji Lasów Państwowych poprzez wprowadzenie zmian w materii konstytucyjnej.

⁴ Dz.U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 ze zm., dalej: ustawa o lasach.

⁵ B. Rakoczy, *Wprowadzenie do prawa leśnego*, [w:] B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa leśnego*, Warszawa 2011, s. 9.

⁶ Wprowadzenie wyodrębnienie prawa leśnego jako samoistnej poddziedziny prawa administracyjnego jest – o czym będzie jeszcze mowa – kwestią kontrowersyjną, to jednak dla potrzeb wyводу posługuję się, oprócz pojęcia gospodarki leśnej, pojęciem teoretycznoprawnym o charakterze szerszym, a mianowicie pojęciem „prawo leśne”.

Zakres przedmiotowy tekstu obejmuje analizę fundamentalnej problematyki, jaką są zasady ogólne gospodarki leśnej oraz prawa leśnego. Przy czym nie chodzi tutaj wyłącznie o analizę zasad ujętych przez ustawodawcę, ale także o propozycję wskazania dodatkowych, możliwych do wyodrębnienia wiodących reguł gospodarki leśnej (prawa leśnego). Innymi słowy głównym celem opracowania jest próba uchwycenia oraz analiza zasad prawa leśnego i gospodarki leśnej zarówno w ujęciu dyrektywalnym, jak i opisowym. W pierwszej kolejności będzie to wymagało przynajmniej pobieżnego zarysowania samego pojęcia zasad prawa oraz możliwych sposobów ich wyodrębniania, następnie zaś wprowadzenia katalogu zasad ogólnych gospodarki leśnej (prawa leśnego) oraz ich analizy przeprowadzonej w oparciu o przepisy, piśmiennictwo i – tam, gdzie to możliwe – orzecznictwo sądów administracyjnych.

Na zakończenie wstępu dodajmy, że ten tekst – w zamyśle jego autora – ma stanowić próbę rozwinięcia kierunku badań zasugerowanego przez W. Radeckiego w jego – jak słusznie podkreśla się w doktrynie – znakomitym⁷ komentarzu do ustawy o lasach⁸. Kierunek ten dotyczy właśnie możliwości teoretycznego formułowania zasad ogólnych gospodarki leśnej (prawa leśnego).

2

OGÓLNE ZASADY PRAWA

Przystępując do bardziej szczegółowych rozważań, należy zacząć od ogólnej konstatacji, iż zasady prawne stanowią z całą pewnością zagadnienie skomplikowane i niejednoznaczne, będące przedmiotem ożywionej dyskusji przedstawicieli ogólnej teorii prawa, jak również poszczególnych jego gałęzi oraz dziedzin. Jednak złożony charakter problematyki zasad prawa nie wyłącza możliwości wskazania ich rudymetrycznych cech, a także podstawowych sposobów wyodrębniania.

⁷ B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 15.

⁸ W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 34.

2.1. Zarys pojęcia

Dyskusja i wymiana poglądów w zakresie pojmowania oraz różnych koncepcji zasad prawa nie jest jedynie domeną polskiej teorii prawa, lecz ma charakter uniwersalny (i międzynarodowy). Abstrahując w tej chwili od analizy najbardziej znanych koncepcji zasad prawa R. Dworkina⁹ i R. Alexyego¹⁰, które wprawdzie zajmują ważną pozycję zwłaszcza na gruncie prawa międzynarodowego (w tym prawa UE)¹¹, ale – jak zauważa M. Zieliński – niekoniecznie przystają do polskiej optyki pojmowania i rozumienia (ogólnych) zasad prawa¹², możemy stwierdzić, że w najbardziej generalnym ujęciu zasady prawa to tyle, co normy prawa powszechnie obowiązującego, które ze względu na swoje wyróżniające się znaczenie zostały lub mogą zostać uznane za podstawowe dla całego systemu prawa, względnie dla części tego systemu¹³. Istnieją co najmniej dwa podstawowe sposoby pojmowania zasad ogólnych, które jednocześnie wiele mówią o ich cechach definicyjnych. Są to, wspomniane we wstępie opracowania, opisowe oraz dyrektywne ujęcia zasad prawa¹⁴, skonstruowane „(...) tak, aby ujawnić te cechy i funkcje zasad, jakie można im przypisywać niezależnie od tradycji i potrzeb konkretnych działań prawoznawstwa”¹⁵. W konsekwencji podział ten pozostaje nadal aktualny¹⁶.

Pierwsze z wymienionych ujęć zasad prawa, ujęcie opisowe, służy do określania danego wzorca ukształtowania konkretnej instytucji prawnej lub większej ilości powiązanych ze sobą instytucji, z tym że wzorzec ten może mieć charakter li tylko „pomyślany” albo charakter „odtworzony” – zrekon-

⁹ R. Dworkin, *Biorąc prawo poważnie*, Warszawa 1998.

¹⁰ R. Alexy, *Teoria praw podstawowych*, Warszawa 2010.

¹¹ J. Kielin-Maziarz, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w prawie Unii Europejskiej*, Lublin 2013, s. 20.

¹² M. Zieliński, *Zasady i wartości konstytucyjne*, [w:] A. Bałaban, P. Mijał (red.), *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Szczecin 2011, s. 24.

¹³ Por. J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 253.

¹⁴ Jest to podział wprowadzony fundamentalną pracą S. Wronkowskiej, M. Zielińskiego, Z. Ziemińskiego, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.

¹⁵ M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012, s. 21–22.

¹⁶ Ibidem, s. 22. Należy odnotować, że ta koncepcja zasad ogólnych w swoim zasadniczym zrębie koresponduje z koncepcją zasad ogólnych J. Wróblewskiego. Bardziej widoczne odrębności dotyczą raczej zagadnień szczegółowych i wynikają bezpośrednio z „przyjęcia odmiennych modeli wykładni prawa semiotycznego przez J. Wróblewskiego oraz derywacyjnego przez Z. Ziemińskiego” – K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989, s. 23–24. Dlatego w niniejszym tekście pominięto analizę koncepcji zasad ogólnych J. Wróblewskiego.

struowany w ramach i na podstawie obowiązujących norm¹⁷. Zasady prawa w znaczeniu opisowym kojarzone są więc jako zasady formułowane przez doktrynę w ramach procesu polegającego na systematyzacji prawa oraz poszukiwaniu relacji (związków) treściowych pomiędzy normami i instytucjami prawnymi¹⁸.

Z kolei drugi z wprowadzonych sposobów ujmowania zasad prawa (koncepcja dyrektywalna) oparty jest na założeniu, zgodnie z którym zasady prawa to po prostu wiążące prawnie normy odznaczające się przymiotem nadrzędności względem pozostałych norm tego samego systemu prawnego. Przy czym źródło tego wyjątkowego (nadrzędnego) statusu zasad prawa wynika z kilku istotnych aspektów. Po pierwsze, zasady prawa mają charakter wiążący niezależnie od tego, czy zostały one *explicite* wysłowione przez prawodawcę, czy zrekonstruowane w oparciu o większą liczbę przepisów. Po drugie, legitymują się właśnie owym charakterem nadrzędnym przypisywanym im ze względu na pozycję hierarchiczną lub ze względu na funkcję, jaką pełnią w danym systemie prawnym. Po trzecie, charakteryzują się szczególną rolą w systemie prawnym, bowiem (znacząco) determinują kierunki działań prawodawczych, kierunki wykładni i stosowania prawa, a także sposób czynienia użytku z różnych uprawnień (praw)¹⁹. Stąd zasady prawa w ujęciu dyrektywalnym to zasadniczo „(...) dyrektywy, czyli wskazówki określające, jak należy się zachować”²⁰.

2.2. Zarys źródeł i sposobów wyodrębniania

Zasady prawa mogą być wyodrębniane na kilka różnych sposobów, natomiast sam zabieg juretryczny polegający na ich wyróżnianiu ma istotny walor porządkujący, bowiem pozwala uchwycić stosunkowo trwałe i wspólne podstawy różnych bardziej szczegółowych rozwiązań normatywnych²¹. Mówiąc o samych sposobach wyróżniania zasad prawa, należy przede wszystkim zauważyć, że mogą one zostać, co było przed chwilą sygnalizowane, *expressis verbis* wyartykułowane w określonym akcie normatywnym, względ-

¹⁷ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 187.

¹⁸ A. Pieniążek, *Norma prawna – przepis prawny – akt normatywny*, [w:] A. Korybski, L. Leszczyński, A. Pieniążek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Lublin 2007, s. 110.

¹⁹ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, op. cit., s. 187–188.

²⁰ W. Góralczyk jr, *Podstawy prawa*, Warszawa 2004, s. 50.

²¹ J. Jabłońska-Bonca, *Podstawy prawa dla ekonomistów i nie tylko*, Warszawa 2007, s. 348.

nie ich ustanowienie ma charakter wtórny, bowiem następuje poprzez wyprowadzenie z wypowiedzi normatywnych w drodze stosownych reguł inferencyjnych²². Jednocześnie niezależnie od tego, w ramach którego z powyższych sposobów zostały wyodrębnione, zasady prawa mogą być lokalizowane w aktach prawnych hierarchicznie różnego rzędu (szczebla), co w szerszej perspektywie oznacza, że przybierają one już to charakter uniwersalny dla całego systemu prawa (gdy np. wynikają z ustawy zasadniczej), już to pełnią pierwszorzędne znaczenie dla określonej gałęzi (dziedziny) prawa.

Trzeba także uściślić, że – dotyczy to zwłaszcza drugiego ze sposobów ustalania zasad prawa (rekonstrukcja zasad) – są one „(...) wyróżniane za pomocą zabiegów o charakterze ocennym. To według przyjętych kryteriów ocen wyodrębnia się pewne normy, przypisując im większą doniosłość niż pozostałym”²³. Do kryteriów ocen wyodrębniania zasad prawa zalicza się w głównej mierze: (1) miejsce normy prawnej w hierarchii aktów normatywnych; (2) ocenę roli danej normy w systemie prawa, względnie gałęzi prawa lub niekiedy określonej instytucji oraz (3) funkcję tej normy w procesach wykładni i stosowania prawa²⁴. Mamy więc tutaj do czynienia z nieporównanie większym zakresem dyskrecjonalności przy ustalaniu zasad prawa niż w przypadku zasad wprowadzonych *explicite* przez prawodawcę.

Kolejny sposób wyróżniania zasad prawa opiera się na wielowiekowej, wywodzącej się jeszcze z prawa rzymskiego tradycji, a ściślej tych jej elementów, które są powszechnie akceptowane w demokratycznych państwach prawa. To właśnie ta tradycja stanowi źródła ogólnych zasad prawa²⁵. Pogląd ten znajduje swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego czy judykaturze sądów administracyjnych. Przykładowo w jednym z orzeczeń Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, „(...) iż w prawie obowiązuje zasada, aby organ orzekający nie wychodził ponad żądanie strony (*Ne eat iudex ultra petita partium*). Nie narusza więc powyższej zasady przyznanie przez organ orzekający prawa w mniejszym zakresie niż żądała

²² T. Gizbert-Studnicki, *Reguły i zasady prawne*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 3, s. 24.

²³ J. Jabłońska-Bonca, *Wstęp do nauk prawnych*, Gdańsk 1994, s. 105.

²⁴ L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2008, s. 59.

²⁵ G. Rząsa, Art. 6, [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 22.

tego strona, jeżeli uwzględnienie żądania strony w mniejszym rozmiarze jest uzasadnione wynikiem postępowania”²⁶.

Źródłem, czy – jak stwierdza Z. Ziemiński – uzasadnieniem mocy obowiązującej niektórych zasad prawa może być doktryna prawnicza, która zgodnie i powszechnie przyjmuje określone zasady jako obowiązujące, mimo że nie znajdują one oparcia w przepisach prawa. Warunkiem podstawowym funkcjonowania w obrocie prawnym tego typu zasad jest jednak ich niesprzeczność z prawem powszechnie obowiązującym²⁷.

Istnieje wreszcie zbiór ogólnych zasad prawa międzynarodowego, a także prawa UE²⁸, pojmowanych – w drugim przypadku – jako immanentny komponent *acquis*, dorobku prawnego Unii, a wcześniej – prawa wspólnotowego. Dorobek ten obejmuje nie tylko prawo pierwotne (traktaty), ale także prawo wtórne i orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Wymienione elementy *acquis* zawierają szereg zasad ogólnych, czy to *explicite* ustanowionych w traktatach (umowach międzynarodowych), czy wprowadzonych judykaturą TSUE, które znajdują zastosowanie w krajowym porządku prawnym, zwłaszcza na gruncie prawa administracyjnego jako tej dziedziny prawa, która najbardziej poddana została procesowi tzw. europeizacji²⁹.

3

ZASADY OGÓLNE GOSPODARKI LEŚNEJ WPROST SFORMUŁOWANE PRZEZ USTAWODAWCĘ

Art. 8 ustawy o lasach *expressis verbis* statuuje katalog zasad ogólnych gospodarki leśnej. Zgodnie z rzezonym przepisem: „gospodarkę leśną prowadzi się według następujących zasad: 1) powszechnej ochrony lasów; 2) trwałości

²⁶ Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2009 r., II GSK 978/08, Legalis.

²⁷ Z. Ziemiński, *Moc wiążąca zasad prawa*, [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 57–59.

²⁸ Jak podkreśla J. Zimmermann: „prawo unijne jest niewątpliwie tożsame z klasycznym prawem międzynarodowym, ale różni się od niego swoistością postanowień wynikających z doktryny bezpośredniego skutku i z nadrzędności nad prawem wewnętrznym państw członkowskich”. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 91.

²⁹ *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, (red.) Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Wrocław 2005, *passim*.

utrzymania lasów; 3) ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów; 4) powiększania zasobów leśnych”. W tak sformułowanym katalogu zasad gospodarki leśnej nie należy doszukiwać się ich gradacji czy hierarchii, ale wartość odnotowania jest nie tylko ich silne wzajemne powiązanie, lecz również fakt, że zasady ogólne gospodarki leśnej częściowo się ze sobą stykają³⁰.

Przepisy ustawy o lasach, na co wskazuje W. Radecki, zawierają w swoich uregulowaniach szczegółowych bezpośrednio odniesienia oraz konkretyzację zasad ogólnych gospodarki leśnej, co – w obliczu jednoznacznego wyartykułowania przez ustawodawcę w powiązaniu z koniecznością doprecyzowania w oparciu o przepisy szczegółowe – przesądza o ich mieszanym, tj. dyrektywalno-opisowym charakterze³¹.

Samo pojęcie gospodarki leśnej jest kluczowe dla funkcjonowania lasów oraz regulacji prawa leśnego. Zgodnie bowiem z art. 1 ustawy o lasach: „ustawa określa zasady zachowania, ochrony i powiększania zasobów leśnych oraz zasady gospodarki leśnej w powiązaniu z innymi elementami środowiska i z gospodarką narodową”. Gospodarka leśna nie może więc – z woli ustawodawcy – abstrahować od innych elementów środowiska (np. przyrody) i jednocześnie stanowi istotny element gospodarki narodowej. Znajduje to odzwierciedlenie w definicji legalnej omawianego pojęcia, zgodnie z którym gospodarka leśna oznacza: „(...) działalność leśną 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 owoców runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu” (art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach). Jest to więc niezwykle pojemna semantycznie definicja, bowiem obejmuje całość zadań produkcyjnych i organizacyjnych w gospodarstwie leśnym³², które zorganizowane są według precyzyjnie wskazanych zasad.

Pierwsza z tych zasad, **zasada powszechnej ochrony lasów**, w najbardziej generalnym ujęciu zobowiązuje właścicieli lasów do podejmowania działań, które zapewniają prawidłowe funkcjonowanie i niezakłócony rozwój lasów poprzez minimalizację i neutralizację niepożądanych czynników

³⁰ J. Pakuła, *Pojęcie i zasady gospodarki leśnej*, [w:] B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa leśnego*, Warszawa 2011, s. 94.

³¹ W. Radecki, *Ustawa...*, op. cit., s. 78.

³² *Mała encyklopedia leśna*, Warszawa 1991, s. 144.

(naturalnych, jak i będących pochodną działalności człowieka) negatywnie wpływających na ekosystemy leśne. Obowiązki właścicieli lasów mające zapewniać powszechną ochronę lasów wprowadzone zostały przez ustawodawcę w art. 9 ust. 1 ustawy o lasach, który – poza bardziej ogólnymi dyrektywami postępowania mającymi realizować omawianą zasadę, a więc kształtowaniem równowagi w ekosystemach leśnych i podnoszeniem naturalnej odporności drzewostanów – statuuje także konieczność wykonywania zabiegów profilaktycznych i ochronnych zapobiegających powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożarów³³, zapobiegania, wykrywania i zwalczania nadmiernie pojawiających i rozprzestrzeniających się organizmów szkodliwych oraz ochrony gleby i wód leśnych. Zaniechanie obowiązków powszechnej ochrony lasów sankcjonowane jest karą grzywny, przy czym zgodnie z art. 159 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń³⁴, dotyczy to tych podmiotów, które spośród wymienionych wyżej obowiązków nie wykonują zabiegów zapobiegających, wykrywających i zwalczających nadmiernie pojawiające się i rozprzestrzeniające się organizmy szkodliwe.

Jest charakterystyczne, że ustawodawca konstytucyjny nie zawarł regulacji dotyczących lasów w materii ustawy zasadniczej. Jednak, w moim przekonaniu, zasadę powszechnej ochrony lasów można wywodzić z unormowań zawartych w art. 74 Konstytucji RP, w szczególności zaś z tych części rzeczzonego przepisu, które mówią o konieczności prowadzenia przez władze publiczne polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1 Konstytucji RP), a także postrzegają ochronę środowiska jako obowiązek władz publicznych (art. 74 ust. 2 Konstytucji RP). Ścisła zależność przywołanych unormowań konstytucyjnych z zasadą powszechnej ochrony lasów wynika z tego, że lasy stanowią integralny składnik środowiska, będąc istotną częścią ogółu elementów przyrodniczych. Stąd nie bez znaczenia dla zasady powszechnej ochrony lasów pozostaje art. 5 Konstytucji RP, który – co podkreśla Trybunał Konstytucyjny – czyni z ochrony środowiska jedną z podstawowych wartości chronionych przez ustawę zasadniczą³⁵. Zobowiązuje to władze publiczne do ochrony środowiska i prowadzenia polityki ukierunkowanej

³³ Tę problematykę normuje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów, Dz.U. z 2006 r. Nr 58, poz. 405 ze zm.

³⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 482, tekst jedn.

³⁵ Zob. np. wyrok TK z dnia 7 czerwca 2001 r., K20/00, Dz.U. z 2001 r. Nr 138.

na zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego. Pojęcie to – zgodnie z orzecznictwem TK – oznacza „(...) uzyskanie takiego stanu środowiska, który pozwala na bezpieczne przebywanie w tym środowisku i umożliwia korzystanie z tego środowiska w sposób zapewniający rozwój człowieka. Ochrona środowiska jest jednym z elementów »bezpieczeństwa ekologicznego«, ale zadania władz publicznych są szersze – obejmują też działania poprawiające aktualny stan środowiska i programujące jego dalszy rozwój. Podstawową metodą uzyskania tego celu jest – nakazane przez art. 5 Konstytucji RP – kierowanie się zasadą zrównoważonego rozwoju (...)”³⁶. Zasada powszechnej ochrony lasów w całości wpisuje się w tę koncepcję, albowiem nakazuje dążenie do osiągnięcia prawidłowego rozwoju ekosystemów leśnych, co w rezultacie realizuje i gwarantuje bezpieczeństwo ekologiczne.

Problematycznym aspektem – w kontekście powyższych rozważań – może wszakże wydawać się ta norma konstytucyjna, która stanowi o ochronie środowiska jako obowiązku ciążącym na władzach publicznych (art. 74 ust. 2 Konstytucji RP). Wynika to z tego, że adresatami zasady powszechnej ochrony lasów są wszyscy właściciele lasów³⁷, a więc znajduje ona zastosowanie do wszelkich lasów, niezależnie od formy ich własności. W związku z powyższym powstaje pytanie, czy np. w przypadku lasów prywatnych ich ochrona, jak chce tego ustrojodawca, jest nadal domeną władzy publicznej? W moim przekonaniu należy na nie odpowiedzieć twierdząco. Uzasadnienie zawiera się w samej zasadzie powszechnej ochrony lasów, a ściślej w konkretyzującym ją art. 9 ust. 2 ustawy o lasach. Zgodnie z tym przepisem w sytuacji niewykonania obowiązków mających realizować omawianą zasadę w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa (w tym w lasach prywatnych), zadania właścicieli lasów (w przedmiocie ich ochrony) określa starosta w drodze decyzji administracyjnej. Zatem administracja publiczna (państwo) kontroluje wykonanie nałożonych na (wszystkich) właścicieli lasów obowiązków i w razie stwierdzenia ich zaniedbania lub niewłaściwego wykonania organ administracyjny zobowiązany jest do czynienia użytku z przyznanej mu kompetencji i reagowania

³⁶ Wyrok TK z dnia 6 czerwca 2006 r., K 23/05, OTK-A 2006, nr 6, poz. 62.

³⁷ Ustawa o lasach – w art. 6 ust. 1 pkt 3 – definiuje właściciela lasu jako „(...) osobę fizyczną lub prawną będącą właścicielem albo użytkownikiem wieczystym lasu oraz osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej będącą posiadaczem samoistnym, użytkownikiem, zarządcą lub dzierżawcą lasu (...)”.

w postaci władczego oraz jednostronnego rozstrzygnięcia (aktu administracyjnego)³⁸.

Dopełnienie uszczegółowienia zasady powszechnej ochrony lasów znajduje się także w art. 10 ustawy o lasach, który normuje sytuacje, gdy już wystąpią organizmy szkodliwe w stopniu zagrażającym trwałości lasów. Organem właściwym do podjęcia zabiegów zwalczających i ochronnych jest nadleśniczy (art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach), a gdy chodzi o lasy niestanowiące własności Skarbu Państwa – wykonanie zabiegów zwalczających i ochronnych w lasach zagrożonych zarządza (nie jest to decyzja administracyjna) starosta (z urzędu lub na wniosek leśniczego) i są one przeprowadzane na koszt właściwych nadleśnictw (art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy o lasach). Natomiast w razie konieczności wykonania zabiegów zwalczających i ochronnych na obszarze dwóch lub więcej nadleśnictw takie zabiegi zarządza dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych (art. 10 ust. 3 ustawy o lasach).

Zasada trwałości utrzymania lasów stanowi drugą zasadę gospodarki leśnej *explicite* sformułowaną przez ustawodawcę. Pojęcie trwałości utrzymania lasów nie zostało zdefiniowane w przepisach ustawy. Niemniej jedna z definicji legalnych określa czym jest „zagrożenie trwałości”, definiując je jako „(...) stan lasu wywołany czynnikami zewnętrznymi lub nieprawidłową gospodarką leśną, wymagający zabiegów zwalczających i ochronnych albo jego przebudowy”. Stąd mogłoby się wydawać, że – *a contrario* – trwałość utrzymania lasów polega na zapewnieniu prawidłowego stanu lasu, tj. niewymagającego zabiegów zwalczających i ochronnych, też jego przebudowy. Nie jest to jednak pogląd trafny, o czym w pełni świadczy konkretyzujący omawianą zasadę art. 13 ustawy o lasach. Przepis ten nie stanowi bowiem o niepodejmowaniu działań, lecz przeciwnie – zawiera ich stosunkowo rozbudowany katalog.

Zanim jednak przejdziemy do omówienia tych czynności i działań należy wskazać, że trwałość utrzymania lasów polega także na zapewnieniu ich funkcjonowania w naturalnej postaci (właśnie trwania), którego dokonuje

³⁸ Warto również wskazać na art. 86 ustawy zasadniczej, w myśl którego „każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. (...)”. Norma ta nabiera specjalnego znaczenia, jeśli weźmiemy pod uwagę – o czym była mowa – że lasy stanowią nieodłączny element środowiska, zaś ustrojodawca wskazuje na powszechną, nieróżnicowaną podmiotowo, konieczność jego ochrony (w tym także lasów). Zob. W. Radecki, *Konstytucyjny obowiązek dbałości o stan środowiska i odpowiedzialności za jego pogorszenie*, „Ochrona Środowiska, Prawo i Polityka” 2000, nr 1, s. 2.

się poprzez wprowadzanie regulacji mających na celu co najmniej utrzymanie dotychczasowego poziomu lesistości. Ponadto z zasady tej wynika konieczność długofalowego utrzymania konstytutywnych i fundamentalnych cech oraz funkcji lasu. Rozwiązanie prawne urzeczywistniające powyższą dyrektywę postępowania zawarto w art. 13 ust. 2 ustawy o lasach, który stanowi, że: „zmiana lasu na użytek rolny jest dopuszczalna w przypadkach szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli lasów”. Przepis określa jednocześnie prawną formę działania administracji w tych sprawach (decyzja administracyjna) oraz właściwość rzeczową organów (dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych w stosunku do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa; starosta w stosunku do lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa) i wskazuje podmioty legitymowane do wszczęcia postępowania (w pierwszym z wymienionych przypadków jest to nadleśniczy, w drugim – właściciel lasu). Ugruntowana judykatura sądów administracyjnych nie pozostawia wątpliwości, że redakcja przepisu wymaga wykazania przez występującego z wnioskiem o zmianę lasu na użytek rolny istnienia szczególnie ważnego, kwalifikowanego powodu uzasadniającego taką zmianę. Z orzecznictwa wynika, że „(...) pojęcie szczególnej potrzeby właściciela lasu niesie w sobie element pewnego przymusu sytuacyjnego, który może oczywiście wynikać dla strony z różnych okoliczności. Zmiana przeznaczenia lasu na użytek rolny musi więc być dla właściciela tego lasu czymś niezbędnym w danej sytuacji, przy czym potrzeba ta powinna być uzasadniona nie tylko z jego subiektywnego punktu widzenia, ale przede wszystkim przy zastosowaniu obiektywnych kryteriów oceny sytuacji strony i jej argumentów”³⁹. To właśnie ten aspekt – wymaganie istnienia szczególnych, a więc z *ex definitione* kwalifikowanych powodów zmiany lasu na użytek rolny – stanowi z jednej strony ingerencję w prawa właścicieli lasów, ale z drugiej strony jest to niekwestionowane narzędzie i przejaw realizacji zasady trwałości utrzymania ekosystemów leśnych.

Jak już wcześniej wspomniano, z zasady trwałości utrzymania lasów wynika szereg obowiązków wymagających od właścicieli lasów określonych działań i przedsięwzięć w celu zapewnienia ciągłości użytkowania ekosystemów leśnych. I tak ustawodawca zobligował właścicieli lasów do zachowania w nich roślinności leśnej (upraw leśnych) oraz naturalnych

³⁹ Wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2014 r., II OSK 2735/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; wyrok NSA z dnia 20 października 2011 r., II OSK 1448/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

bagien i torfowisk, ponownego wprowadzania roślinności leśnej (upraw leśnych) w lasach w okresie do 5 lat od usunięcia drzewostanu, pielęgnowania i ochrony lasu, w tym również ochrony przeciwpożarowej czy przebudowy drzewostanu, który nie zapewnia osiągnięcia celów gospodarki leśnej, zawartych w planie urządzenia lasu, uproszczonym planie urządzenia lasu lub decyzji starosty określającej zadania z zakresu gospodarki leśnej dla lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha, niestanowiących własności Skarbu Państwa (art. 13 ust. 1 pkt 1–4 ustawy o lasach). Dodatkowo art. 13 ust. 1 pkt 5 ustawy zobowiązuje właścicieli lasów do „(...) racjonalnego użytkowania lasu w sposób trwale zapewniający optymalną realizację wszystkich jego funkcji przez: a) pozyskiwanie drewna w granicach nieprzekraczających możliwości produkcyjnych lasu, b) pozyskiwanie surowców i produktów ubocznego użytkowania lasu w sposób zapewniający możliwość ich biologicznego odtwarzania, a także ochronę runa leśnego”. Przepis ten jest interesujący z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, zachodzi konieczność ustalenia relacji pomiędzy pojęciem gospodarki leśnej a pojęciem użytkowania lasu (drugie z tych pojęć nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę). Z całą pewnością użytkowanie lasu jest pojęciem węższym i mieści się w zakresie pojęciowym gospodarki leśnej. Drugie z wymienionych pojęć oznacza bowiem „działalność mającą na celu wykorzystanie naturalnych bogactw leśnych dla potrzeb człowieka”⁴⁰. Jednak ustawodawca statuuje konieczność takiego użytkowania lasu, które w sposób trwały zapewni optymalną realizację wszystkich jego funkcji. Należy więc wnosić, że skoro jest tutaj mowa o wszystkich funkcjach, to chodzi nie tylko o funkcje gospodarcze, ale także o funkcje pozagospodarcze, w tym funkcje społeczne oraz ekologiczne. Jednocześnie jednak ustawodawca wskazuje (dookreśla) w przepisie, że owo racjonalne użytkowanie lasu (i realizacja wszystkich jego funkcji) ma się dokonywać przez nieekstensywne pozyskiwanie drewna oraz surowców i produktów, a także ochronę runa leśnego. Widać wyraźnie, że nacisk położony został tutaj głównie na jedną z funkcji lasów, jaką jest funkcja produkcyjna. Nie powinno to dziwić, zwłaszcza jeśli pamiętamy, że użytkowanie lasu polega na pobieraniu płodów i dóbr leśnych. Po drugie, racjonalne użytkowanie lasu w sposób trwale zapewniający optymalną realizację wszystkich funkcji

⁴⁰ *Mała encyklopedia...*, op. cit., s. 558.

lasów wynika nie tylko z zasady trwałości utrzymania lasów, ale także wpisuje się w kolejną zasadę gospodarki leśnej.

Jest nią **zasada ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów**, którą – podobnie jak dwie pierwsze zasady – konkretyzują szczegółowe unormowania ustawy o lasach. W pierwszej kolejności należy wskazać na art. 7 ust. 1 ustawy, w myśl którego trwale zrównoważoną gospodarkę leśną prowadzi się według planu urządzenia lasu lub uproszczonego planu rządzenia lasu. Pojęcie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej zawarte zostało w definicjach legalnych ustawy o lasach i oznacza „(...) działalność zmierzającą 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”. Jest to wyraźne nawiązanie do koncepcji zrównoważonego rozwoju, która – ujmując rzecz maksymalnie syntetycznie – postuluje „(...) taki rozwój, w którym potrzeby obecnego pokolenia mogą być zaspokojone bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na ich zaspokojenie”⁴¹. Zauważmy, że to właśnie leśnictwo i gospodarowanie w lasach doprowadziło do wykształcenia tej koncepcji⁴², która następnie rozciągnięta została na kolejne sfery działalności i aktywności człowieka. Egzemplifikacją doniosłej roli, jaką przypisuje się tej zasadzie, jest wspomniany już wcześniej art. 5 Konstytucji RP. Stanowi on, że „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Takie ujęcie zrównoważonego rozwoju świadczy o ustrojowym charakterze tej koncepcji, determinującym funkcje oraz działalność organów władzy ustawodawczej, sądowniczej i wykonawczej⁴³. Ponadto, co warto podkreślić, w polskim systemie prawnym jest ona zasadą ogólną

⁴¹ Jest to najbardziej znana i jednocześnie najbardziej lapidarna definicja zrównoważonego rozwoju. Została ona sformułowana w dokumencie pt. *Nasza wspólna przyszłość. Raport Światowej Komisji do spraw Środowiska i Rozwoju*.

⁴² Zob. J. Kielin-Maziarz, *Koncepcja...*, op. cit., s. 82. Zob. też S. Zięba, *Regionalna strategia zrównoważonego rozwoju gospodarki leśnej. Studium metodologiczne i zastosowanie w warunkach Polski*, Kraków 2012, s. 5.

⁴³ *Ibidem*, s. 73.

w znaczeniu dyrektywalnym o charakterze materialnoprawnym⁴⁴. Natomiast w szerszej perspektywie zrównoważony rozwój winien uwzględniać nie tylko aspekty środowiskowe, ale także społeczne i gospodarcze.

Ustawa o lasach posługuje się definicją o znacznie bardziej szczegółowym zakresie, zredukowanym wyłącznie do ekosystemów leśnych i – na gruncie prawa leśnego – polega na przyjęciu takiego modelu gospodarki leśnej, który (maksymalnie) harmonizuje poszczególne funkcje lasów. Innymi słowy „głównym przedmiotem i jednocześnie celem trwałej i zrównoważonej gospodarki leśnej jest las wielofunkcyjny, który ma pełnić wszystkie funkcje – jakkolwiek w różnym stopniu. W takim ujęciu użytkowanie lasu jest jednym z instrumentów ekorozwoju, wpływającym silnie na dalsze istnienie lasu”⁴⁵. Koresponduje to ściśle z międzynarodowymi (globalnymi) koncepcjami zrównoważonej gospodarki leśnej, w których także wskazuje się na konieczność równoważenia ekologicznych, społecznych i gospodarczych funkcji lasów⁴⁶.

Osiąganie i dążenie do postulowanego stanu ciągłości oraz zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów następuje w oparciu o plany urządzenia lasów. Stanowią one podstawę prowadzenia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, zaś ustawodawca wprowadza ich dychotomiczny podział na plany urządzenia lasów sporządzane dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa oraz uproszczone plany urządzenia lasów sporządzanych zasadniczo dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, jak również dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Istota obu rodzajów planów – jak podkreśla NSA – polega „(...) na określeniu zasad gospodarki leśnej. Określają one bowiem bilans zasobów leśnych, zaś ustalenia planów urządzenia lasu uwzględnia się w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz ewidencji gruntów i budynków”⁴⁷.

Trwale zrównoważona gospodarka leśna oparta na planach urządzenia lasów (niezależnie od formy własności) musi uwzględniać szereg celów,

⁴⁴ Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 58.

⁴⁵ P. Paschalis-Jakubowicz, *Uwarunkowania strategii rozwoju Lasów Państwowych*, Warszawa 2012, s. 27.

⁴⁶ Zob. E.B. Kasimbazi, *An International Legal Framework for Forest Management and Sustainable Development*, „Annual Survey of International & Comparative Law” 1995, nr 2, s. 93–94.

⁴⁷ Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2012 r., III SA 2312/01, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

które wskazane zostały przez ustawodawcę w formie katalogu otwartego. Są to – zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o lasach – cele w postaci: „(...) 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: a) zachowanie różnorodności przyrodniczej, b) zachowanie leśnych zasobów genetycznych, c) walory krajobrazowe, d) 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; 5) produkcji, na zasadzie racjonalnej gospodarki, drewna oraz surowców i produktów ubocznego użytkowania lasu”.

Realizacja zasady trwale zrównoważonej gospodarki leśnej wymaga od Lasów Państwowych podejmowania szeregu działań. Działania te prowadzone mają być we wszystkich rodzajach lasów (bez względu na formę ich własności), co dodatkowo wpisuje się we wcześniejsze rozważania dotyczące zasady powszechnej ochrony lasów w kontekście art. 74 ust. 2 Konstytucji RP (i zdaje się potwierdzać ich trafność). Do działań tych ustawodawca zaliczył w szczególności: inicjowanie, koordynowanie oraz prowadzenie okresowej oceny stanu lasów i zasobów leśnych, prognozowanie zmian w ekosystemach leśnych; sporządzanie okresowych wielkoobszarowych inwentaryzacji stanu lasów i aktualizację stanu zasobów leśnych, jak również prowadzenie banku danych o zasobach leśnych i stanie lasów (art. 13a ust. 1 pkt 1–3 ustawy o lasach).

Poza realizacją wymienionych zadań, mających urzeczywistnić zasadę trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, ustawodawca wprowadził instytucję leśnych kompleksów promocyjnych. Ich fakultatywne ustanawianie przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych (w drodze zarządzenia) służyć ma nie tyle realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, ile jej promocji, ale jednocześnie leśne kompleksy promocyjne pełnią funkcje ekologiczne, bowiem ich celem jest także ochrona zasobów przyrody (art. 13b ust. 1 ustawy o lasach). Innymi słowy u podstaw wprowadzenia regulacji umożliwiających proklamowanie leśnych kompleksów promocyjnych legło przeświadczenie o konieczności prezentowania i promowania – w ramach ich obszarów – modelowej gospodarki leśnej o charakterze trwale

zrównoważonym⁴⁸. Ustawodawca definiuje bowiem leśne kompleksy promocyjne jako obszary funkcjonalne „(...) o znaczeniu ekologicznym, edukacyjnym i społecznym, dla których działalność określa jednolity program gospodarczo-ochronny, opracowywany przez właściwego dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych” (art. 13b ust. 3 ustawy o lasach).

Czwartą i zarazem ostatnią zasadę gospodarki leśnej *expressis verbis* sformułowaną przez ustawodawcę stanowi **zasada powiększania zasobów leśnych**. Zalesianie – bo w istocie do tego typu działalności sprowadza się ta zasada – polega na obejmowaniu uprawą leśną gruntów dotychczas nieleśnych⁴⁹. Normatywne podstawy funkcjonowania zasady powiększania zasobów leśnych zawarto w art. 14 ustawy o lasach stanowiącym, że – zgodnie z ust. 1 rzeczonego przepisu – „powiększanie zasobów leśnych następuje w wyniku zalesienia gruntów oraz podwyższania produktywności lasu w sposób określony w planie urządzania lasu”.

Jak zauważa J. Pakuła, zalesianie może być rozumiane dwojako. Po pierwsze – w aspekcie ilościowego powiększania zasobów leśnych (zwiększanie lesistości), po drugie – w aspekcie jakościowym, „(...) gdzie skutkiem jest podwyższanie produktywności lasu zgodnie z planem urządzania lasu”⁵⁰. Trzeba podkreślić, iż ustawodawca wprowadza określone rodzaje gruntów, które mogą zostać przeznaczone pod zalesienia (np. grunty rolne nieprzydatne do produkcji rolniczej), przy czym grunty pod zalesienia określa miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub decyzja o warunkach zabudowy (art. 14 ust. 1 i 3 ustawy o lasach). Wielkość i zakres zalesień, a także sposób ich realizacji określa krajowy program zwiększania lesistości. Organem odpowiedzialnym za jego sporządzenie oraz aktualizację jest minister właściwy do spraw środowiska i dokument podlega zatwierdzeniu przez Radę Ministrów (art. 14 ust. 2 ustawy o lasach). Wynikający z zasady powiększania zasobów leśnych obowiązek zalesiania gruntów obejmuje nie tylko grunty znajdujące się w zarządzie Lasów Państwowych, lecz również cięży na właścicielach lub użytkownikach wieczystych gruntów (art. 14 ust. 4 ustawy o lasach). Jednocześnie – zgodnie z dyspozycją art. 14 ust. 5 ustawy – zarówno właściciel, jak i użytkownicy wieczystości gruntów mogą otrzymywać dotacje (całkowite lub częściowe) na pokrycie kosztów zale-

⁴⁸ Por. K. Rykowski, *O gospodarce leśnej w leśnych kompleksach promocyjnych*, Sękocin Las 2005, s. 11.

⁴⁹ *Słownik encyklopedyczny leśnictwa, drzewnictwa, ochrony środowiska, łowiectwa oraz dziedzin pokrewnych*, (red.) E. Więcko, Warszawa 1996, s. 573.

⁵⁰ J. Pakuła, *Pojęcie...*, op. cit., s. 91–91.

siania, które następują w drodze decyzji administracyjnej wydawanej przez starostę (po zaopiniowaniu przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta). Po upływie 4 lub 5 lat od zalesienia starosta dokonuje oceny udatności upraw, lub powierza – w drodze porozumienia – jej dokonanie nadleśniczemu (art. 14 ust. 5–8 ustawy o lasach).

4

POZOSTAŁE ZASADY OGÓLNE GOSPODARKI LEŚNEJ I PRAWA LEŚNEGO

Katalog zasad ogólnych wprowadzony w art. 8 ustawy o lasach jest – co niewątpliwie wynika z literalnego brzmienia przepisu – katalogiem zamkniętym. Jednak dalsza część wywodu będzie koncentrowała się na teoretycznoprawnym wyodrębnieniu kolejnych, możliwych do uchwycenia i sformułowania, zasad gospodarki i prawa leśnego. Chodzi o dwie podstawowe grupy zasad. Pierwsza z nich obejmuje zasady wynikające wprost z ustawy o lasach, lecz niewymienione w art. 8 tego aktu prawnego, względnie zasady zrekonstruowane w oparciu o większą liczbę przepisów ustawy o lasach. Druga grupa to zasady, które będąc przewodnimi regułami prawa ochrony środowiska, mogą jednocześnie – w różnym stopniu – stanowić zasady ogólne gospodarki leśnej i prawa leśnego.

W celu uporządkowania wywodu zasadne jest poczynienie zastrzeżenia, że prawo leśne nie stanowi autonomicznej i samoistnej gałęzi prawa (mimo że ma pewne swoiste i specyficzne cechy o charakterze podmiotowo-przedmiotowym⁵¹), ale – w ujęciu teoretycznoprawnym – postrzegane jest raczej jako dział, względnie część szczególnej prawa ochrony środowiska⁵². Należy nadto podkreślić, że omawiane dotychczas zasady gospodarki leśnej, wprost sformułowane przez ustawodawcę w art. 8 ustawy o lasach, postrzegane są równocześnie jako zasady prawa leśnego⁵³.

⁵¹ B. Rakoczy, *Wprowadzenie...*, op. cit., s. 11.

⁵² W. Radecki, *Ustawa...*, op. cit., s. 30.

⁵³ *Ibidem*, s. 79.

4.1. Zasady ogólne gospodarki leśnej zrekonstruowane lub znajdujące się poza katalogiem zawartym w art. 8 ustawy o lasach

Pierwszą z zasad, która nie została *explicite* wyodrębniona przez ustawodawcę, ale którą można wywieść z przepisów ustawy o lasach, jest **zasada jednolitej gospodarki leśnej**. Podstawą normatywną tej zasady, zresztą dość precyzyjną i jednoznaczną, jest art. 2 ustawy o lasach, zgodnie z którym „przepisy ustawy stosuje się do lasów bez względu na formę ich własności”. Przepis ten oznacza, że gospodarka leśna, lub szerzej – leśnictwo, nie powinno być różnicowane ze względu na formę własności lasów. Stąd gospodarcze i pozagospodarcze funkcje lasów, a przede wszystkim czynności i działania zmierzające do ich realizacji, muszą w takim samym zakresie obejmować np. Lasy Państwowe, jak i lasy prywatne należące do osób fizycznych czy wspólnot gruntowych.

Zasada jednolitej gospodarki leśnej nie jest zasadą o charakterze bezwzględnie obowiązującym w tym sensie, że same przepisy ustawy różnicują sposób prowadzenia gospodarki leśnej w zależności od formy własności określonych ekosystemów leśnych. Taka dyferencjacja jest widoczna w zakresie chociażby wspomnianych planu urządzania lasu oraz uproszczonego planu urządzenia lasu, gdzie zakres przedmiotowy pierwszego z nich jest bardziej rozbudowany aniżeli drugiego.

Druga z zasad, która może zostać zrekonstruowana w oparciu o przepisy ustawy o lasach, polega na możliwości korzystania z lasów w celach rekreacyjnych i/lub zbioru płodów runa leśnego (np. grzybów). Stąd możemy określić ją jako **zasadę powszechnego udostępniania lasów dla ludności**, przy czym konieczne jest tutaj zwrócenie uwagi na dwa aspekty.

Po pierwsze, powszechny dostęp do lasów nie ma charakteru absolutnego, tj. podlega ograniczeniom. Dotyczy to lasów stanowiących własność Skarbu Państwa, których udostępnianie może zostać objęte dwoma podstawowymi rodzajami ograniczeń: (1) stałym zakazem wstępu do lasów, np. lasy stanowiące uprawy leśne do 4 m wysokości (art. 26 ust. 2 ustawy o lasach) oraz (2) okresowym zakazem wstępu, np. gdy występuje duże zagrożenie pożarowe (art. 26 ust. 3 ustawy o lasach). Dodatkowo ograniczenia swobody dostępu do lasów obejmują obostrzenia w zakresie postoju i ruchu pojazdów silnikowych, zaprzęgowych, motorowerów oraz jazdy konno (art. 29 ust. 1–2 ustawy o lasach). W zakresie zasady powszechnego udostępniania lasów dla ludności mieści się także – co było już sygnalizowane – możliwość zbioru płodów runa leśnego. Taki charakter udostęp-

niania lasów także doznaje ograniczeń, bowiem zbiór płodów dotyczy przede wszystkim zbioru dla potrzeb własnych (art. 27 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach). Jeżeli natomiast chodzi o zbiór płodów runa leśnego dla celów przemysłowych, to tutaj konieczne jest zawarcie umowy z nadleśniczym, który może odmówić jej zawarcia w sytuacji, gdy zbiór runa zagroziłby środowisku leśnemu (art. 27 ust. 1 pkt 2 i ust. 2–3 ustawy o lasach).

Po drugie, nieodzowne jest odnotowanie art. 28 ustawy o lasach, w świetle którego „właściciel lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa może zakazać wstępu do lasu, oznaczając ten las tablicą z odpowiednim napisem”. Z literalnego brzmienia przepisu wynika, że – co do zasady – powszechny dostęp do lasów obejmuje także lasy niestanowiące własności Skarbu Państwa. Omawiana zasada może wszakże zostać w każdej chwili trwale lub czasowo ograniczona przez właściciela takiego lasu, z tym że wprowadzenie ograniczenia uzależnione jest wyłącznie od woli właścicieli lasów. Także ten aspekt, poza planami urządzania lasów, wpisuje się w odstępstwo od zasady jednolitej gospodarki leśnej i leśnictwa, oczywiście jeśli pamiętamy, że gospodarka leśna poza funkcjami produkcyjnymi pełni także doniosłe role pozaprodukcyjne (ekologiczne i społeczne), które ściśle wiążą się z zasadą powszechnego udostępniania lasów dla ludności.

4.2. Zasady ogólne prawa ochrony środowiska jako zasady ogólne gospodarki leśnej i prawa leśnego

W piśmiennictwie z zakresu prawa leśnego wskazuje się na zasady prawa ochrony środowiska, które w jakiejś mierze są względem regulacji leśnych komplementarne lub co najmniej ściśle z nimi związane. Jest to podyktowane tym, że prawo leśne, jak pamiętamy, stanowi część (dział) prawa ochrony środowiska, zaś w bardziej ogólnym ujęciu ekosystemy leśne wpisują się w pojęcie znacznie szersze, jakim jest środowisko. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (dalej: p.o.ś.)⁵⁴ zawiera stosunkowo rozbudowany katalog zasad ogólnych, z których część – w kontekście bieżących rozważań – zasługuje na szczególne uwzględnienie.

W pierwszej kolejności należy wymienić **zasadę kompleksowej ochrony środowiska** wyrażoną w art. 5 p.o.ś. stanowiącym, że „ochrona jednego lub kilku elementów przyrodniczych powinna być realizowana z uwzględ-

⁵⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1232. Dalej: p.o.ś.

nieniem ochrony pozostałych elementów”. Realizacja tej zasady obejmuje – na gruncie prawa ochrony środowiska – harmonizację wertykalną (kompleksowe uregulowanie poszczególnych elementów środowiska) oraz harmonizację horyzontalną (wspólne przepisy dla wszystkich elementów środowiska)⁵⁵, natomiast jej istota sprowadza się do takiej ochrony jednego lub większej liczby elementów przyrodniczych, która uwzględnia ochronę pozostałych komponentów środowiska⁵⁶. Oznacza to, że składniki (elementy) środowiska powinny być traktowane jako jedna, powiązana ze sobą całość (komplementarnie), toteż środowisko winno być postrzegane jako całość i jako całość chronione, z uwzględnieniem oddziałujących na siebie wzajemnie różnych jego elementów⁵⁷. Wagę tej zasady podkreślono już w art. 1 ustawy o lasach, zgodnie z którym „ustawa określa zasady zachowania, ochrony i powiększania zasobów leśnych oraz zasady gospodarki leśnej w powiązaniu z innymi elementami środowiska (...)”.

Dodatkowo integralnym elementem definicyjnym trwale zrównoważonej gospodarki leśnej jest jej prowadzenie w sposób, który nie powoduje „(...) szkody dla innych ekosystemów” (art. 6 ust. 1 pkt 1a ustawy o lasach). Stąd zasada ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów opierająca się na trwale zrównoważonej gospodarce leśnej stanowi uszczegółowienie zasady kompleksowej ochrony środowiska, bowiem, po pierwsze, lasy są jednym z wielu komponentów środowiska, a po drugie, gospodarka leśna trwale zrównoważona nie powinna naruszać istoty zasady kompleksowości, jaką bez wątpienia jest równowaga przyrodnicza. B. Rakoczy proponuje nawet, by niejako obok zasady kompleksowej ochrony środowiska, wyprowadzić zasadę kompleksowej ochrony lasów, przy czym – zdaniem tego autora – kompleksowość na gruncie prawa leśnego byłaby rozumiana wąsko, mianowicie „jako objęcie jednolitym sposobem ochrony całości roślinności leśnej, a nawet gruntów, które są częściowo tej roślinności pozbawione”⁵⁸. Nie odmawiając słuszności zaprezentowanemu pogładowi, opowiadałbym się jednak za szerszym sposobem pojmowania zasady kompleksowości w kontekście regulacji leśnych, a więc za traktowaniem tej zasady jako dyrektywy postępowania zakładającej dążenie do rów-

⁵⁵ J. Jendroška, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005, s. 535.

⁵⁶ P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 333.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 334.

⁵⁸ B. Rakoczy, *Wprowadzenie...*, op. cit., s. 24–25.

nowagi przyrodniczej, co dotyczy (między innymi) prowadzenia gospodarki leśnej i realizacji funkcji lasów w sposób umożliwiający osiągnięcie lub zbliżanie się do takiego (pożądanego) stanu.

Gospodarka leśna, a zwłaszcza jej część związana z produkcyjnymi funkcjami lasu (w głównej mierze z pozyskiwaniem drewna), może stanowić zagrożenie nie tylko dla samego lasu, ale szerzej – dla środowiska. Takie zjawisko może mieć miejsce w sytuacji, gdy pozyskiwanie drewna czy zbiór płodów runa leśnego dla celów przemysłowych przyjmie postać ekstenywną, zaburzającą potencjał produkcyjny i regeneracyjny ekosystemów leśnych. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na **zasadę prewencji** zawartą w art. 6 ust. 1 p.o.ś. Zasada ta sformułowana została w sposób następujący: „kto podejmuje działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko, jest obowiązany do zapobiegania temu oddziaływaniu”. Ustawodawca nie dookreśla znaczenia pojęcia „działalność”, stąd należy wnosić, że zakresem przedmiotowym tej regulacji objęty jest w gruncie rzeczy każdy rodzaj działalności⁵⁹, w tym działalność produkcyjna w lasach. Oczywiście działalność taka może jedynie potencjalnie negatywnie oddziaływać na środowisko, nie musi natomiast oddziaływać w sposób rzeczywisty, niemniej tego typu działanie powinno być – w myśl omawianej zasady – właśnie prewencyjnie eliminowane.

Trzecią zasadą prawa ochrony środowiska, która może być aplikowana i wiąże się z regulacjami leśnymi jest – statuowana art. 8 p.o.ś. – **zasada planowości**. Przepis ten stanowi, że „polityki, strategie, plany lub programy dotyczące w szczególności przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, gospodarki przestrzennej, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu powinny uwzględniać zasady ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju”. Z zasady planowości należy wywieść obowiązek planowania działań w zakresie ochrony środowiska poprzez zróżnicowane instrumenty wskazane przez ustawodawcę (polityki, strategie, plany etc.), jak również konieczność uwzględniania w tych instrumentach wymogów ochrony środowiska (oraz zrównoważonego rozwoju) nawet wówczas, gdy nie jest to ich bezpośrednim celem⁶⁰.

⁵⁹ B. Rakoczy, *Art. 9*, [w:] J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 53.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 57–58.

Jednym z sektorów (przykładowo) wskazanych przez ustawodawcę w art. 8 p.o.ś. jest leśnictwo, gdzie instrumenty planistyczne odgrywają pierwszorzędą rolę. Chodzi rzecz jasna o plany urządzenia lasów i uproszczone plany urządzenia lasów, w oparciu o które prowadzi się trwale zrównoważoną gospodarkę leśną i które znajdują swoje odzwierciedlenie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, a więc także instrumentach planistycznych. Kluczowym aspektem prowadzenia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej według obu rodzajów planów jest uwzględnienie wskazanych przez ustawodawcę celów, do których zalicza się między innymi zachowanie i ochronę lasów, ochronę gleb, wód powierzchniowych czy programy ochrony przyrody. Plany muszą więc uwzględniać ochronę (składników) środowiska, co w istocie stanowi realizację nie tylko zasady ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów, lecz również zasady planowości.

5

MIĘDZYNARODOWE ZASADY PRAWA LEŚNEGO

Kończąc niniejsze rozważania, warto również zwrócić uwagę – przynajmniej pobieżnie – na instrumenty *soft-law*, mające stanowić próby i podstawy stworzenia międzynarodowego reżimu prawnego ochrony lasów i zasad prowadzenia gospodarki leśnej⁶¹. Kluczowym założeniem tej koncepcji jest wypracowanie rekomendacji oraz zasad ogólnych międzynarodowej gospodarki leśnej.

Podstawowym dokumentem w tym zakresie pozostają tzw. Zasady leśne (*Forest Principles*)⁶², które wprawdzie nie są wiążące, ale wprowadzają szereg fundamentalnych zasad adresowanych do państw członkowskich Organizacji Narodów Zjednoczonych. Zasady te, jak wynika z preambuły dokumentu, odzwierciedlają pierwsze globalne porozumienie w sprawie lasów i powinny zostać jak najszybciej wdrożone. Ich zakres przedmiotowy

⁶¹ Zob. K. Kunzmann, *The Non-legally Binding Instrument on Sustainable Management of All Types of Forests – Toward a Legal Regime for Sustainable Forest Management?*, „German Law Journal” 2008, nr 8, s. 983.

⁶² *Non-Legally Binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests*, <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-3annex3.htm>.

jest silnie zróżnicowany. Obejmują bowiem np. uprawnienia państw do wykorzystywania i zarządzania lasami zgodnie z ich polityką oraz wewnętrznym porządkiem prawnym. Jednocześnie jednak postulują zapewnianie przeprowadzenia ocen oddziaływania na środowisko w zakresie przedsięwzięć mających wpływ na lasy, prowadzenie gospodarki leśnej zintegrowanej z obszarami przyległymi do ekosystemów leśnych czy rekomendują model zrównoważonej gospodarki leśnej. Zwłaszcza ten ostatni aspekt jest szczególnie wyraźny, co wynika z tego, iż Zasady leśne wypracowane zostały w ramach szczytu poświęconego koncepcji rozwoju zrównoważonego (Konferencja Rio de Janeiro z 1992 r.).

6

WNIOSKI KOŃCOWE

Przeprowadzona analiza pozwoliła sformułować katalog zasad ogólnych prawa leśnego, do którego należą:

- ☒ zasada powszechnej ochrony lasów,
- ☒ zasada trwałości utrzymania lasów,
- ☒ zasada ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów,
- ☒ zasada powiększania zasobów leśnych,
- ☒ zasada jednolitej gospodarki leśnej,
- ☒ zasada powszechnego udostępniania lasów dla ludności,
- ☒ zasada kompleksowej ochrony środowiska,
- ☒ zasada prewencji,
- ☒ zasada planowości.

Powyższy katalog należy jednak opatrzyć kilkoma uwagami. Po pierwsze, wyliczone zasady wydają się być reprezentatywne, ale jednocześnie nie tworzą katalogu wyczerpującego. Dlatego nie należy wykluczać możliwości jego rozbudowania poprzez wskazanie kolejnych zasad ogólnych regulacji leśnych.

Po drugie, pierwsze cztery spośród wymienionych wyżej zasad stanowią zasady gospodarki leśnej, ale nie ma żadnych uzasadnionych i racjonalnych przyczyn, które uniemożliwiałyby ich rozciągnięcie na prawo leśne *in genere*. Wprawdzie dyskusyjne pozostaje postrzeganie prawa leśnego jako

autonomicznej dziedziny prawa, ale sam fakt sformułowania zasad ogólnych w gruncie rzeczy legitymizuje uznanie prawa leśnego za (co najmniej) kompleksową gałąź prawa⁶³.

Po trzecie, zasady ogólne prawa leśnego obejmują wiodące normy *expressis verbis* sformułowane przez ustawodawcę (uszczegółowione przepisami ustawy o lasach), są one efektem rekonstrukcji odnośnych przepisów, względnie należą do zasad ogólnych prawa ochrony środowiska, które z powodzeniem mogą być aplikowane i stanowią zasady ogólne regulacji leśnych. Stąd – odwołując się do ustaleń i dorobku ogólnej teorii prawa – możemy mówić o hybrydalnym ujęciu zasad prawa leśnego, a mianowicie o ujęciu dyrektywalnym z równoczesnymi elementami ujęcia opisowego.

Po czwarte, przeprowadzenie kategorycznej delimitacji pomiędzy niektórymi z wyżej wyliczonych zasad jest niejednokrotnie niezmiernie problematyczne, co bezpośrednio podyktowane jest kształtem regulacji ustawy o lasach, której unormowania ukierunkowane są na łączenie i równoczesne realizowanie różnych funkcji lasów. Nie zmienia to jednak faktu, że zasady ogólne stanowią określone dyrektywy postępowania adresowane głównie do organów administracji publicznej różnego szczebla, Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, a także właścicieli lasów. Ponadto wykładnia szczegółowych unormowań i regulacji ustawy o lasach powinna być przeprowadzana w oparciu o zasady ogólne prawa leśnego i należy je traktować jako istotne punkty orientacyjne w ewentualnych zmianach prawa leśnego dokonywanych przez ustawodawcę.

BIBLIOGRAFIA

- Alexy R., *Teoria praw podstawowych*, Warszawa 2010.
 Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.
 Dworkin R., *Biorąc prawo poważnie*, Warszawa 1998.
Europeizacja polskiego prawa administracyjnego, (red.) Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, Waligórski M., Wojtczak K., Wrocław 2005.
 Gizbert-Studnicki T., *Reguły i zasady prawne*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 3.
 Góralczyk W. jr, *Podstawy prawa*, Warszawa 2004.

⁶³ Por. B. Rakoczy, *Funkcjonowanie leśnych regulacji prawnych w układach międzysektorowych*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2013, nr 4, s. 11.

- Jabłońska-Bonca J., *Podstawy prawa dla ekonomistów i nie tylko*, Warszawa 2007.
- Jabłońska-Bonca J., *Wstęp do nauk prawnych*, Gdańsk 1994.
- Jaszczak R., *Funkcje lasów*, [w:] W. Kusiak, R. Jaszczak, *Propedeutyka leśnictwa*, Poznań 2009.
- Jendrośka J., Bar M., *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005.
- Kasimbazi E.B., *An International Legal Framework for Forest Management and Sustainable Development*, „Annual Survey of International & Comparative Law” 1995, nr 2.
- Kielin-Maziarz J., *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w prawie Unii Europejskiej*, Lublin 2013.
- Kordela M., *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012.
- Korzeniowski P., *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010.
- Kunzmann K., *The Non-legally Binding Instrument on Sustainable Management of All Types of Forests – Toward a Legal Regime for Sustainable Forest Management?*, „German Law Journal” 2008, nr 8.
- Mała encyklopedia leśna*, Warszawa 1991.
- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2008.
- Pakuła J., *Pojęcie i zasady gospodarki leśnej*, [w:] B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa leśnego*, Warszawa 2011.
- Paschalis-Jakubowicz P., *Uwarunkowania strategii rozwoju Lasów Państwowych*, Warszawa 2012.
- Pieniążek A., *Norma prawna – przepis prawny – akt normatywny*, [w:] A. Korybski, L. Leszczyński, A. Pieniążek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Lublin 2007.
- Radecki W., *Konstytucyjny obowiązek dbałości o stan środowiska i odpowiedzialności za jego pogorszenie*, „Ochrona Środowiska, Prawo i Polityka” 2000.
- Radecki W., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Rakoczy B., *Wprowadzenie do prawa leśnego*, [w:] B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa leśnego*, Warszawa 2011.
- Rakoczy B., *Art. 9*, [w:] J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Rakoczy B., *Funkcjonowanie leśnych regulacji prawnych w układach międzysektorowych*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2013, nr 4.
- Rakoczy B., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Rykowski K., *O gospodarce leśnej w leśnych kompleksach promocyjnych*, Sękocin Las 2005.
- Rząsa G., *Art. 6*, [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.

- Więcko E. (red.), *Słownik encyklopedyczny leśnictwa, drzewnictwa, ochrony środowiska, łowiectwa oraz dziedzin pokrewnych*, Warszawa 1996.
- Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997.
- Wróblewski J., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969.
- Zieliński M., *Zasady i wartości konstytucyjne*, [w:] A. Bałaban, P. Mijał (red.), *Zasady naczelné Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Szczecin 2011.
- Ziemiński Z., *Moc wiążąca zasad prawa*, [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.
- Ziemski K., *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989.
- Zięba S., *Regionalna strategia zrównoważonego rozwoju gospodarki leśnej. Studium metodologiczne i zastosowanie w warunkach Polski*, Kraków 2012.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.