



**MONITORING
OBYWATELSKI
DRZEW**

LASY SĄ WSPÓLNE

Iceland
Liechtenstein
Norway



**Active
citizens fund**

Projekt realizowany z dotacji programu Aktywni Obywatele
– Fundusz Krajowy, finansowanego przez Islandię,
Liechtenstein i Norwegię w ramach Funduszy EOG

Raport z monitoringu praw i procedur regulujących lasy
w zarządzie innym niż Lasy Państwowe

Bydgoszcz 2023

Spis treści

Wstęp	4
Rozdział 1 - Prawo	
Część pierwsza	5
1. Definicja lasu	6
2. Charakterystyka UPUL	11
3. Konsultacje społeczne w toku sporządzania PUL i UPUL	12
4. Procedura tworzenia UPUL w kontekście możliwości wpływania na nią przez społeczeństwo	15
5. Rola ewidencji gruntów w kształtowaniu Planów Urządzenia Lasu i Uproszczonych Planów Urządzenia Lasu	17
6. Wpływ dokumentów planistycznych na status prawny lasów	20
Część druga	21
7. Lasy pozostające w gestii Ministerstwa Obrony Narodowej	21
8. Uregulowania dot. lasów w przepisach kolejowych	23
9. Uregulowania dot. lasów w przepisach lotniczych	25
10. Uregulowania dot. lasów w prawie wodnym	28
11. Uregulowania dot. lasów w specustawie mieszkaniowej (Lex Deweloper).	31
12. PODSUMOWANIE	32
Rozdział 2 - Problemy dotyczące lasów w mieście z punktu widzenia mieszkańców i organizacji (case studies).	33
1. Jak sprawdzić czyj jest las?	33
2. Konsultacje Uprozczonego Planu Urządzenia Lasu w praktyce (Bydgoszcz)	34
3. Wycinki na terenie lasów miejskich i Natura 2000 w mieście (Toruń)	36
4. Las przestaje być lasem (Wronki) - lasy a inwestycje.	40
5. Jak znikają lasy w mieście? (Bydgoszcz) - lasy a studium i miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.	42
6. Las (nie) chroni nas (Bydgoszcz) - skażenie środowiska i dostęp do informacji	46
7. Wycinka lasu w oparciu o prawo lotnicze	50
8. Specustawy	52
9. Tworzenie prawa w Polsce	53
Informacje o raporcie	55
Wykaz skrótów.	56
Wykaz analizowanych aktów prawnych, projektów ustaw i orzeczeń sądowych	57
Bibliografia	59



Wstęp

Opisujemy krok po kroku jak pozyskać informacje, które mogą przydać się w działaniach na rzecz lasu. Niektóre rzeczy mogą być oczywiste dla aktywistek czy aktywistów, natomiast jest to wiedza, której często brakuje osobom, które po raz pierwszy mierzą się z nowym dla nich problemem. Podczas monitoringu analizowaliśmy także ustawy, które są wciąż przedmiotem prac parlamentu i nie zostały jeszcze uchwalone, ale w znaczący sposób mogą wpłynąć na lasy znajdujące się na terenie miasta. Częścią prezentowanych case studies są także nasze rekomendacje, które wynikają z naszych doświadczeń czy wewnętrznych dyskusji i będą stanowić podstawę planowanych działań rzeczniczych. Towarzyszą im ścieżki postępowania - czyli propozycje działań, które można podjąć w danej sytuacji oraz wzory dokumentów - do pobrania z naszej strony pod linkiem: <https://www.modrzew.org.pl/wzory-dokumentow/>

W niektórych przypadkach odnosimy się także do lasów na terenie gminy zarządzanych przez Lasy Państwowe, gdyż splot przepisów wynikających z innych ustaw niż ustawa o lasach może mieć wpływ zarówno na lasy prywatne, lasy pozostające własnością gminy czy te zarządzane przez Lasy Państwowe i prowadzić do ich wycinki bez informowania o tym mieszkańców.

Piszemy także o tym, jak sposób procedowania prawa w Sejmie i Senacie może wpłynąć na lasy. Złe prawo prowadzi zarówno do zaniku rządów prawa, jak i pogarsza wpływ mieszkańców na decyzje dotyczące środowiska.

Dzięki niniejszemu projektowi udało nam się uzupełnić brakującą wiedzę i zbudować solidne podstawy do prowadzenia działań rzeczniczych - i tym chcemy podzielić się ze wszystkimi osobami zainteresowanymi tematem.

Zapraszamy do lektury,

Marzena Błaszczuk

Stowarzyszenie MODrzew - Monitoring Obywatelski Drzew

Rozdział 1 - Prawo

Część pierwsza

adw. Jakub Słupski

Niniejsze opracowanie ma na celu analizę szeregu zagadnień prawnych związanych z lasami nie stanowiącymi własności Skarbu Państwa, w tym w szczególności zasad ich funkcjonowania oraz możliwości wpływania przez społeczeństwo na sposób gospodarowania takimi lasami, w tym w szczególności możliwości wpływania podmiotów innych niż właściciele lub posiadacze lasów na zakres dopuszczalnych wycinek.

Opinia została podzielona na dwie części. Część pierwszą stanowi opis prawnych realiów funkcjonowania lasów „niepublicznych”, z omówieniem kluczowych przepisów i procedur. Natomiast drugą część opinii stanowi opis odrębności dotyczących funkcjonowania lasów będących w zarządzie poszczególnych instytucji prywatnych i publicznych, bądź sytuacji, w których podmioty takie, nawet nie będąc właścicielami lasów, mają z różnych powodów wpływ na dokonywanie w nich wycinek.

Zasady prawne związane z funkcjonowaniem lasów nie pozostających w gestii Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe

Niniejsza część opinii ma na celu wyjaśnienie reguł prawnych, którym podlegają polskie lasy nie pozostające w gestii Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe („**Lasy Państwowe**”). Konstrukcja polskiego systemu prawnego wymusza jednak poprzedzenie tego omówienia krótkim wyjaśnieniem kwestii ogólnych, wspólnych dla wszystkich lasów na terenie Rzeczypospolitej Polskiej.

O ile niektóre zagadnienia nie powinny nastręczać poważniejszych trudności, inne mogą być zaskakująco skomplikowane – co dotyczy już tak podstawowej i, wydawałoby się, oczywistej kwestii, jak odpowiedź na pytanie czym w rozumieniu prawnym jest las.

1. Definicja lasu

W celu najpełniejszego omówienia zasad funkcjonowania różnych kategorii lasów należy w pierwszej kolejności ustalić czym jest las zgodnie z obowiązującym w Polsce prawem. Tymczasem już tak wstępna kwestia okazuje się być kontrowersyjna i rodzić spory w doktrynie prawniczej oraz orzecznictwie sądów.

Zgodnie z art. 2 Ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U.2022.0.672 t.j., „u.o.l.”) „Przepisy ustawy stosuje się do lasów, bez względu na formę ich własności” – a zatem obszar uznany za las podlegać będzie przedmiotowej ustawie niezależnie od tego, czy stanowiłby własność publiczną czy prywatną.

Problem pojawia się jednak przy analizie przepisów definiujących co możemy zgodnie z polskim prawem nazywać lasem. Zgodnie z art. 3. u.o.l. lasem nazywamy grunt:

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

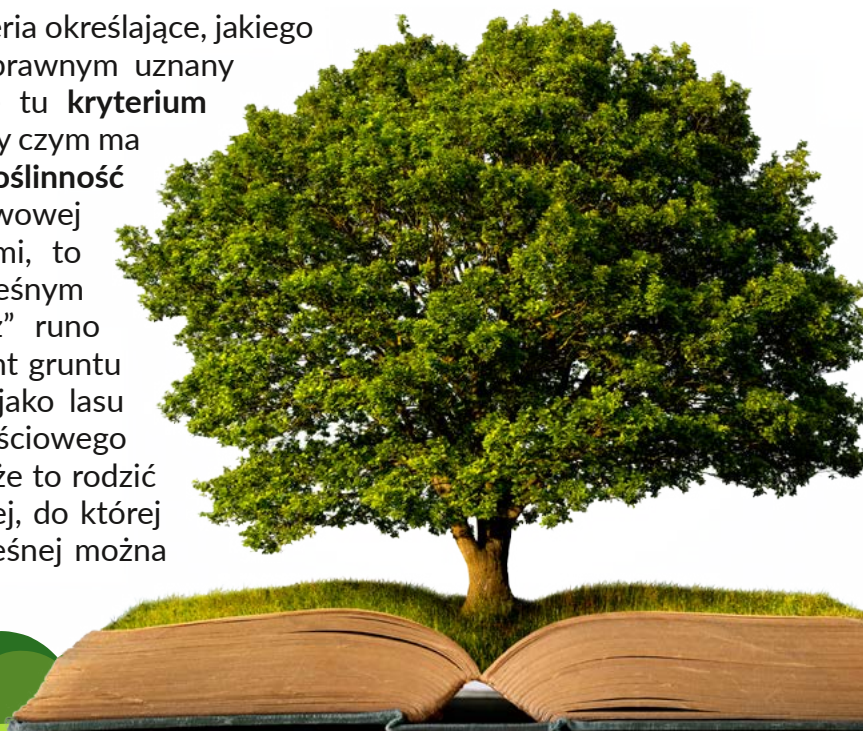
a) przeznaczony do produkcji leśnej lub

b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo

c) wpisany do rejestru zabytków;

2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

Istnieją zatem dość szczegółowe kryteria określające, jakiego rodzaju grunt może zostać w sensie prawnym uznany za las. Na pierwszy plan wysuwa się tu **kryterium powierzchni** – „co najmniej 0,10 ha”, przy czym ma ona być zajmowana przez **określoną roślinność** – roślinność leśną, która została w ustawowej definicji zrównana z uprawami leśnymi, to jest drzewami i krzewami oraz runem leśnym (ze względu na użycie łącznika „oraz” runo leśne należy uznać za konieczny element gruntu leśnego). Identyfikację danego gruntu jako lasu nieco utrudnia dopuszczenie przejściowego pozbawienia go roślinności leśnej – może to rodzić pytania np. o ustalenie granicy czasowej, do której okres pozbawienia gruntu roślinności leśnej można uznać za przejściowy.



Dalszym istotnym kryterium jest **przeznaczenie gruntu**. Zgodnie z u.o.l. sama wystarczająca powierzchnia gruntu ani pokrycie go odpowiednią roślinnością nie są wystarczające dla zakwalifikowania go jako lasu w sensie prawnym. Niezbędne jest jednocześnie a) przeznaczenie gruntu do produkcji leśnej albo b) umiejscowienie gruntu na obszarze szczególnej ochrony – tj. w rezerwacie przyrody, parku narodowym, albo obszarze objętym wpisem do rejestru zabytków. W praktyce niewątpliwie większe znaczenie będzie miała przesłanka umieszczona pod literą a), tj. **przeznaczenie gruntu do produkcji leśnej**. Nie uprzedzając dalszej analizy tej kwestii można powiedzieć, że w przypadku gruntów leśnych, które są w nikłym lub wręcz zerowym stopniu wykorzystywane dla realizacji celów gospodarczych w rozumieniu gospodarki leśnej ten element prawnej definicji lasu może okazać się problematyczny.

Dla wyjaśnienia wątpliwości związanych z samą definicją lasu konieczne jest odszyfrowanie pojęcia produkcji leśnej. Niestety, w art. 6 ust. 1 pkt 1) u.o.l. zawarta została jedynie definicja legalna pojęcia gospodarki leśnej, która wydaje się mieć zakres szerszy od produkcji leśnej i mniej koncentrować się na kwestiach czysto ekonomicznych:

Gospodarka leśna – działalność leśna w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania – z wyjątkiem skupu – drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu

Pomimo, iż powyższa definicja wydaje się być zorientowana przede wszystkim na kwestie gospodarcze i oscyluje wokół gospodarowania lasem w celu uzyskiwania z jego substancji korzyści ekonomicznych, to jednak zawiera też takie elementy jak „urządzenie, ochrona i zagospodarowanie lasu”, a więc oderwane od działalności typowo zarobkowej. Tymczasem termin „produkcja leśna”, użyty w definicji lasu z art. 2 u.o.l., ma węższy zakres, bardziej związany z kwestiami gospodarczymi.

Powyższe rodzi szereg istotnych pytań. Jak należy zakwalifikować grunt, który spełnia pozostałe kryteria (tj. powierzchniowe, pokrycia roślinnością leśną), ale nie jest przeznaczony do produkcji leśnej, a przy tym nie podlega szczególnej ochronie prawnej jako rezerwat, park narodowy lub obszar wpisany do rejestru zabytków? Z kolei jeśli uznamy, że taki grunt w sensie prawnym nie jest lasem, to jaki jest jego status prawny? Jakie przepisy znajdują w stosunku do niego zastosowanie?

Omawiany problem był wielokrotnie roztrząsany w orzecznictwie sądów, co doprowadziło jednak do wykształcenia się **dwóch konkurencyjnych poglądów**: pierwszy uznaje, że o tym, czy dany teren może zostać uznany za las w sensie prawnym nie decyduje jego przeznaczenie, z kolei drugi kładzie nacisk na nieodzowność spełnienia kryterium produkcji leśnej.

Pierwszy, bardziej liberalny pogląd został wyrażony przede wszystkim w orzecznictwie Sądu Najwyższego, w tym m.in. w poniższych orzeczeniach:

W świetle art. 3 pkt 1 ustawy z 1991 r. o lasach, za las należy także uznać grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi), drzewami i krzewami oraz runem leśnym, który nie spełnia żadnego dodatkowego kryterium z art. 3 pkt 1 lit. a, b i c (nie jest przeznaczony do produkcji leśnej, nie stanowi rezerwatu przyrody ani nie został wpisany do rejestru zabytków). Dodatkowe kryteria dotyczą gruntów o obszarze co najmniej 0,10 ha przejściowo pozbawionych roślinności leśnej¹

W identyczny sposób SN wypowiedział się także w postanowieniu z 20.09.2012 r.², jak również w wyroku z 28.01.2010 r., gdzie ponadto uznał, iż:

Kryterium dodatkowe “przeznaczenia do produkcji leśnej” jest konieczne tylko przy ocenie, czy jest gruntem leśnym grunt przejściowo pozbawiony roślinności leśnej, pozwala bowiem odróżnić taki grunt od innych nie pokrytych roślinnością leśną, a będących, np. gruntami rolnymi³



Ww. stanowisko SN w sposób jednoznaczny opowiada się zatem za uznaniem rzeczywistej charakterystyki terenu jako obszaru leśnego za czynnik rozstrzygający prawny status lasu. Jednocześnie pogląd ten był obecny także w orzecznictwie sądów administracyjnych w ostatniej dekadzie. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku „Za las należy także uznać grunt o powierzchni co najmniej 0,10 ha pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi), drzewami i krzewami oraz runem leśnym, który **nie spełnia** dodatkowych kryteriów z art. 3 pkt 1 lit. a), b) lub c) u.o.l.”⁴

1 Wyrok SN z 28.01.2009 r., IV CSK 353/08, LEX nr 527250.

2 Postanowienie SN z 20.09.2012 r., IV CSK 41/12, LEX nr 1232472.

3 Wyrok SN z 28.01.2010 r., I CSK 258/09, LEX nr 565990.

4 Wyrok WSA w Białymstoku z 5.04.2012 r., II SA/Bk 132/12, LEX nr 1145729.

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że „O zakwalifikowaniu danego gruntu jako las decyduje przede wszystkim stan faktyczny na tym gruncie. Jeżeli grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony stanowi to dostateczną podstawę do uznania danego gruntu za las w rozumieniu ustawy o lasach, co powinno zostać odzwierciedlone w ewidencji gruntów i budynków.”⁵

Przeciwny, bardziej restrykcyjny pogląd został w przeszłości wyrażony m.in. przez Naczelny Sąd Administracyjny, który – odwrotnie niż SN – opowiedział się za traktowaniem wszystkich kryteriów z art. 3 ust. 1 u.o.l. jako koniecznych do spełnienia **łącznie** aby dany obszar mógł zostać uznany nie tylko za las w sensie faktycznym (przyrodniczym), ale także za las w sensie prawnym:

Kryteria podstawowe: przyrodnicze, przestrzenne i przeznaczenia, muszą być spełnione łącznie, by można było mówić o lesie w znaczeniu art. 3 pkt 1 u.o.l. To, że dany grunt jest lasem w znaczeniu przyrodniczym, nie oznacza, że jest lasem w znaczeniu prawnym (W. Radecki - op. cit. s. 39-40 uw. 4). Trafnie Sąd I instancji wskazał, że dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy konieczne jest ustalenie, czy przed upływem terminu, o którym mowa w art. 74 ust. 1 u.o.l., przedmiotowy grunt był przeznaczony do produkcji leśnej w rozumieniu art. 3 pkt 1 lit. a w zw. z art. 6 pkt 1 u.o.l., czy też był przeznaczony na inny cel - w szczególności czy był wykorzystywany do potrzeb wojskowych⁶

Konsekwencją takiego dualizmu w orzecznictwie musiało być zmniejszenie pewności prawnej zarówno dla właścicieli i zarządców, jak i dla osób i organizacji społecznych zainteresowanych wpływaniem na zachowanie terenów leśnych oraz ochronę ich funkcji rekreacyjnych i przyrodniczych. Niepewność co do zakresu dostępnych instrumentów prawnych dostępnych społeczeństwu w stosunku do obszarów leśnych nie podlegających Lasom Państwowym w największym stopniu dotyczyła obszarów miejskich lub okołomiejskich, albowiem w przypadku właśnie takich lasów można spodziewać się braku realizacji funkcji produkcji leśnej. Fakt, iż lasy tego rodzaju obejmują zdecydowaną mniejszość ogółu terenów leśnych nie podlegających Lasom Państwowym nie jest pocieszający ze względu na duże znaczenie rekreacyjne miejskich i podmiejskich terenów leśnych dla mieszkańców miast oraz duże znaczenie przyrodnicze tych terenów, stanowiących ostoje dzikiej przyrody w sąsiedztwie terenów zurbanizowanych.

Opisany wyżej podział przebiegał wyraźnie na linii sądów powszechnych – stosujących Ustawę o lasach przede wszystkim w kontekście prawa cywilnego – oraz sądów administracyjnych, oceniających opisane wyżej kwestie przez pryzmat działalności organów państwowych. W ostatnich latach można jednak zaobserwować korzystną zmianę w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, która sprowadza się do przyjęcia poglądu wyrażonego we wskazanych wyżej orzeczeniach SN. Przykładowo należy wskazać tu na wyrok WSA w Łodzi z 2020 r.:

5 Wyrok WSA w Warszawie z 18.12.2015 r., IV SA/Wa 2608/15, LEX nr 2438634.

6 Wyrok NSA z 23.04.2013 r., I OSK 1983/11, LEX nr 1336348.

Sąd w niniejszym składzie podziela pogląd, że w świetle art. 3 pkt 1 ustawy za las należy uznać grunt o zwartej powierzchni, co najmniej 0,10 ha pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi), drzewami i krzewami oraz runem leśnym, który nie spełnia żadnego dodatkowego kryterium opisanego w art. 3 pkt 1 lit. a), b/, c/, zaś dodatkowe kryteria dotyczą gruntów o powierzchni co najmniej 0,10 ha przejściowo pozbawionych roślinności leśnej, które za las będą uznane, o ile spełniają dodatkowe kryteria wymienione pod lit. a), b/ czy c/ art. 3 pkt 1 ustawy o lasach [...]. Pogląd taki koresponduje z podstawowym celem ustawy o lasach, jakim jest zachowania lasów i korzystnego ich wpływu na klimat, powietrze, wodę, glebę, warunki życia i zdrowia człowieka oraz na równowagę przyrodniczą (zob. art. 1 pkt 1 oraz art. 7 ust. 1 pkt ustawy o lasach)⁷.

Ww. wyrok powtarza zatem pogląd zawarty w postanowieniu SN z 20.09.2012 r., który przeczy wymogowi kumulatywnego spełnienia wszystkich wskazanych w art. 3 pkt 1 u.o.l. przesłanek. Trend ten znalazł dobitne potwierdzenie w najnowszym orzecznictwie NSA (z kwietnia 2022 r.):

W orzecznictwie sądowym wskazano także, że sam fakt, że na danym obszarze znajduje się las wraz z roślinnością leśną wskazuje na jego przeznaczenie do produkcji leśnej (o ile nie stanowi rezerwatu przyrody lub nie wchodzi w skład parku narodowego albo nie jest wpisany do rejestru zabytków) - tak SN w wyroku z 28 stycznia 2010 r. sygn. akt I CSK 258/09, opub. w Lex nr 565990; SN w wyroku z 28 stycznia 2009 r. sygn. akt IV CSK 353/08, opub. w Lex nr 527250. Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że definicja danej nieruchomości jako lasu nie zależy od tego, w jaki sposób właściciel takiej nieruchomości zamierza w przyszłości zagospodarować roślinność leśną znajdującą się na jego nieruchomości. Gdyby tak było, to wówczas nawet duże obszary pokryte zwartą roślinnością leśną nie byłyby lasami tylko dlatego, że właściciel takiej nieruchomości uznałby, że nie są one przeznaczone do produkcji leśnej. Prowadziłoby to do nieakceptowalnej sytuacji, w której stosowanie ustawy o lasach zależałoby od woli właściciela nieruchomości leśnej⁸.

Ostatecznie zatem, po okresie dużej niepewności co do statusu poszczególnych terenów leśnych, należy stwierdzić, że **poglądem dominującym jest ten najbardziej racjonalny, tj. że lasem jest każdy teren, który pokryty jest roślinnością leśną, o ile spełnia kryterium obszarowe** (co najmniej 0,10 ha), lub, jeśli jest takiej roślinności pozbawiony, to jest przeznaczony do produkcji leśnej, zaś pozbawienie roślinności ma charakter przejściowy (i dodatkowo stanowi rezerwat przyrody, wchodzi w skład parku narodowego lub leży na terenie wpisanym do rejestru zabytków).

⁷ Wyrok WSA w Łodzi z 4.02.2020 r., II SA/Łd 724/19, LEX nr 2784948.

⁸ Wyrok NSA z 13.04.2022 r., I OSK 1399/21, LEX nr 3392881.

2. Charakterystyka UPUL

Uproszczony plan urządzenia lasu (UPUL) jest dokumentem zawierającym skrócony opis lasu i gruntów przeznaczonych do zalesienia oraz podstawowe zadania dotyczące gospodarki leśnej (art. 6 ust. 1 pkt 7) u.o.l.), jest on zatem, zgodnie z nazwą, uproszczoną wersją planu urządzenia lasu (PUL) (tj. „podstawowego dokumentu gospodarki leśnej opracowywanego dla określonego obiektu, zawierającego opis i ocenę stanu lasu oraz cele, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej” – art. 6 ust. 1 pkt 6) u.o.l.).

UPUL sporządza się dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Dla lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha, niestanowiących własności Skarbu Państwa, zadania z zakresu gospodarki leśnej określa decyzja starosty wydana na podstawie inwentaryzacji stanu lasów (dla takich lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa zadania z zakresu gospodarki leśnej na podstawie inwentaryzacji stanu lasów określa nadleśniczy, zgodnie z art. 19 u.o.l.).

UPUL dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych, sporządza się na zlecenie starosty, dla pozostałych lasów – na zlecenie i koszt właścicieli (art. 21 u.o.l.). Oznacza to, że jeśli właścicielem lasu jest osoba prawna, np. spółka, fundacja, związek wyznaniowy – to właśnie ten podmiot ma obowiązek zlecić (i ponieść koszt) sporządzenie planu.

Niezależnie od tego, na czyje zlecenie powstaje UPUL, podlega on obowiązkowi wyłożenia w siedzibie urzędu gminy oraz istnieje możliwość składania do niego zastrzeżeń i wniosków (art. 21 u.o.l.). Po wyłożeniu i rozpatrzeniu zastrzeżeń i wniosków plan zostaje zatwierdzony – w przypadku UPUL dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa zatwierdzenia dokonuje Minister Środowiska, a we wszystkich pozostałych (częstszych) przypadkach robi to starosta po uzyskaniu opinii właściwego terytorialnie nadleśniczego. Starosta następnie nadzoruje wykonywanie zatwierdzonych UPUL dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa (wobec lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa robi to Minister, zgodnie z art. 22 u.o.l.).

Starosta może, w drodze porozumienia, powierzyć prowadzenie w jego imieniu spraw z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, w tym wydawanie decyzji administracyjnych w pierwszej instancji, nadleśniczemu Lasów Państwowych (art. 5 u.o.l.).

Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu (Dz. U. poz. 1302), **UPUL sporządza się na okres 10 lat** (§ 1 ust. 2 Rozporządzenia). Kluczowym elementem UPUL, poza skróconym opisem lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia, zestawieniem powierzchni lasów ochronnych, opisem drzewostanów itd., jest informacja zadania w zakresie gospodarki leśnej, w tym etat cięć, a także wskazania dotyczące ponownego wprowadzenia roślinności leśnej, zalesienia gruntów, pielęgnowania i ochrony lasu, ochrony gleb i wód (§ 7 Rozporządzenia).

3. Konsultacje społeczne w toku sporządzania PUL i UPUL

Dla właściwego omówienia możliwości wpływu społeczeństwa na procedurę uchwalania UPUL potrzebne jest porównanie uregulowań dotyczących tego dokumentu z zasadami konsultacji społecznych w przypadku PUL.

Podstawą konsultacji społecznych przy sporządzaniu PUL i UPUL są przepisy Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U.2022.0.1029 t.j., dalej: „u.o.o.ś.”). Zgodnie z tym aktem prawnym w określonych przypadkach niezbędne jest sporządzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, co precyzuje art. 46 u.o.o.ś. To właśnie w toku dokonywania tej oceny możliwy jest najszerszy i bezpośredni udział społeczeństwa, tak poprzez zgłaszanie uwag, jak i uczestnictwo w postępowaniu (np. przez organizacje przyrodnicze), w trybie określonym przez u.o.o.ś.



Analizując szereg powszechnie dostępnych źródeł można napotkać zróżnicowane stanowiska co do tego, czy PUL i UPUL zawsze wymagają sporządzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (dalej: „SOOŚ”), czy też obowiązek taki dotyczy wyłącznie PUL, albo też zależy to od konkretnego przypadku i nie istnieje w tym zakresie jednolita reguła.

Co do PUL, to w zasadzie można uznać, że wątpliwości w tym zakresie rozwiewa Instrukcja urządzania lasu (dalej: „IUL”), wprowadzona zarządzeniem nr 55 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie “Instrukcji urządzania lasu” (ZU-7019-72/2011)⁹. IUL w § 125 określa sposób udziału społeczeństwa w pracach nad planem, w tym podanie do publicznej wiadomości informacji o przystąpieniu do sporządzania projektu PUL, udział społeczeństwa w obradach Komisji Założeń Planu, publiczne wyłożenie założeń planu i możliwość składania do nich uwag oraz wniosków itd. W konsekwencji, udział społeczeństwa w pracach nad PUL jest zapewniony w samej IUL, niezależnie od oceny, czy w danym przypadku jest on wymagany przepisami u.o.o.ś. Warto zaznaczyć, że udział społeczeństwa w pracach nad PUL przebiega w tym wypadku w sposób niejako zintegrowany z wytycznymi ustawowymi, albowiem w praktyce dla każdego PUL sporządzana jest SOOŚ¹⁰.

Tymczasem brak jest analogicznych rozwiązań prawnych lub praktycznych w przypadku UPUL. Plany te zasadniczo powstają z udziałem podmiotu zlecającego opracowanie planu, właścicieli lasów nim objętych, oraz właściwego organu sprawującego pieczę nad postępowaniem, najczęściej starosty. **Oznacza to, że sporządzenie lub nie SOOŚ dla UPUL uzależnione będzie od oceny, czy jest ona wymagana przepisami u.o.o.ś.**¹¹

Analizując w tym kontekście art. 46 u.o.o.ś. należy stwierdzić, że SOOŚ dla UPUL będzie sporządzana przede wszystkim w dwóch przypadkach:

- 1) kiedy plan można uznać za „wyznaczający ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko”;
- 2) jeśli realizacja planu „może spowodować znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000, jeżeli nie jest on bezpośrednio związany z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynika z tej ochrony”.

9 IUL pochodzi z 2011 r., i była w pewnym zakresie modyfikowana późniejszymi zarządzeniami DGLP. IUL jest obecnie najprawdopodobniej niedostępna na BIP Lasów Państwowych, można jednak zapoznać się z jej pierwotną wersją w archiwum internetowym pod adresem: https://web.archive.org/web/20201114111445/https://bip.lasy.gov.pl/pl/bip/px/~instrukcja_urzadzania_lasu_cz_1.pdf. W szczególności należy zauważyć, że z IUL w 2019 r. usunięto zapisy o możliwości udziału społeczeństwa w posiedzeniu Komisji Założeń Planu i Komisji Projektu Planu.

10 Ta informacja pochodzi ze źródeł nieoficjalnych, natomiast treść IUL pośrednio ją potwierdza, wymagając umieszczenia w PUL prognozy oddziaływania projektu planu urządzania lasu na środowisko, która jest elementem SOOŚ.

11 D. Danecka, W. Radecki [w:] D. Danecka, W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2021, art. 21, pkt 5.

Z sytuacją opisaną w pkt. 1) będziemy mieć do czynienia relatywnie rzadko, kiedy sam UPUL będzie przewidywał realizację określonych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko – wskazuje się tu przykład melioracji. Nieco częściej będzie następować sytuacja z pkt. 2), tj. możliwość znaczącego oddziaływania na obszar Natura 2000. Biorąc jednak pod uwagę ograniczoną ilość i powierzchnię obszarów Natura 2000, ten przypadek niewątpliwie również będzie dotyczył zdecydowanej mniejszości UPUL. W związku z powyższym także odsetek UPUL, dla których sporządzany będzie SOOŚ – a zatem takich, które są opracowywane przy stosunkowo szerokim udziale społeczeństwa – będzie relatywnie niewielki¹².

Warto w tym miejscu wskazać, że w ocenie niektórych specjalistów w przypadku UPUL „zgodnie z zasadą przezorności organ opracowujący projekt dokumentu powinien wystąpić do RDOŚ z wnioskiem o uzgodnienie konieczności przeprowadzenia oceny strategicznej na podstawie art. 47 ustawy ooś”¹³ (zgodnie z art. 57 ust. 1 pkt 2) u.o.o.ś. RDOŚ jest właściwym organem ws. takiego uzgodnienia). Istnieje zatem pogląd, zgodnie z którym organ odpowiadający za przygotowanie projektu UPUL powinien zasięgnąć opinii właściwego RDOŚ co do potrzeby przeprowadzenia SOOŚ, zaś brak wystąpienia o takie uzgodnienie stanowi nieprawidłowe zastosowanie przepisów ustawy.

Na zakończenie niniejszego fragmentu analizy należy zastrzec, że pole do interpretacji przepisów w zakresie obowiązku dokonania SOOŚ lub jego braku jest stosunkowo szerokie (pojawiają się poglądy o objęciu obowiązkiem dokonania SOOŚ wszystkich UPUL sporządzanych przez organy administracji – tj. głównie plany dla lasów będących własnością osób fizycznych i wspólnot gruntowych, dla których plan sporządza starosta), a przy tym w zależności od instytucji i rejonu kraju lokalna praktyka może znacząco różnić się od panującej w innych obszarach. Z tego powodu nie można wykluczyć przeprowadzania SOOŚ dla niektórych UPUL, podczas gdy w innym rejonie nie będzie to miało miejsca.

12 Tym niemniej istnieją dane wskazujące, że dochodzi do sporządzania SOOŚ dla UPUL. Do ustalenia pozostaje o jakim odsetku całej liczby planów mowa – np. w 2010 r. SOOŚ przeprowadzono w odniesieniu do 2 PUL i 20 UPUL na obszarze DGLP w Białymstoku, za: *Zagadnienia przyrodnicze w ocenach oddziaływania na środowisko*, Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Warszawa 2014, s. 66.

13 Ibid., s. 62.

4. Procedura tworzenia UPUL w kontekście możliwości wpływania na nią przez społeczeństwo

Procedura tworzenia UPUL z punktu widzenia udziału w niej społeczeństwa ma dość niejednoznaczny, częściowo otwarty, a częściowo zamknięty charakter. Za jej otwartością przemawia obowiązek **wyłożenia projektu UPUL do publicznego wglądu** na okres co najmniej 60 dni w siedzibie urzędu gminy (w praktyce także w BIP); o ile jednak każdy może zapoznać się z projektem, to **prawo zgłaszania zastrzeżeń i wniosków do niego przysługuje wyłącznie zainteresowanym właścicielom lasów**, których o wyłożeniu wójt (burmistrz, prezydent miasta) informuje pisemnie, z zaznaczeniem, że uproszczony plan urządzenia lasu będzie podstawą naliczania podatku leśnego (art. 21 u.o.l.). Zastrzeżenia i wnioski właściciele lasów mogą zgłaszać w terminie 30 dni od wyłożenia projektu, a następnie o pozytywnym lub negatywnym rozpatrzeniu tych uwag w drodze decyzji administracyjnej rozstrzyga starosta. Należy zaznaczyć, że przyjęcie takiego trybu procedowania zastrzeżeń i wniosków oznacza, że zgłaszający je właściciele lasów mogą skarżyć rozstrzygające o nich decyzje, i dopiero po zakończeniu stosownych postępowań administracyjnych plan może zostać zatwierdzony i wejść w życie¹⁴.

W tej sytuacji, zakładając brak przeprowadzenia SOOŚ, wpływ społeczeństwa na kształt UPUL wydaje się ograniczony w zasadzie do samej informacji o wyłożeniu planu i możliwości zapoznania się z nim. Czy jednak istotnie osoby fizyczne, organizacje społeczne, a także samorząd terytorialny nie dysponują żadną możliwością wpływu na treść UPUL? Pewnym rozwiązaniem wydają się przepisy ogólne Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.2022.0.2000 t.j., dalej „k.p.a.”), w tym zwłaszcza **możliwość składania skarg i wniosków oraz udział organizacji społecznych w postępowaniach na prawach strony**.



¹⁴ D. Danecka, W. Radecki, ibid., pkt 4.

Prawo składania skarg i wniosków uregulowano w Dziale VIII k.p.a., tj. w art. 221 i n. Prawo składania skarg i wniosków przysługuje każdemu, i powinny one zostać załatwione w ciągu miesiąca. Skarga lub wniosek może zatem zostać wniesiona zarówno przez osoby fizyczne, jak i organizacje, a także jednostki samorządu terytorialnego. Organ nie będzie w tym przypadku związany treścią skargi lub wniosku, nie będzie też miał obowiązku uwzględnienia ich w toku prac nad UPUL, jednak jest to niewątpliwie sposób na przedstawienie swoich racji, które organ będzie mógł uwzględnić wedle swojego uznania.

W ocenie części autorów należy również dopuścić możliwość uczestnictwa na prawach strony organizacji społecznych w postępowaniu w zakresie opracowania i zatwierdzenia UPUL, zgodnie z ogólną regulacją art. 31 k.p.a. W stosunku do jednostek samorządu terytorialnego wskazuje się także na potencjalną możliwość bezpośredniego uznania jej za stronę takiego postępowania, co wywodzone jest z faktu, że „ochrona środowiska i przyrody należy do zadań własnych gmin, a leśnictwo z pewnością mieści się w tych ramach”, toteż „można nawet iść dalej i utrzymywać, że w postępowaniu w sprawie zastrzeżeń i wniosków do projektu uproszczonego planu urządzenia lasu gmina powinna mieć prawa strony”¹⁵.

Podsumowując, pomimo braku uwzględnienia w przepisach u.o.l. możliwości bezpośredniego udziału społeczeństwa, a także braku podstaw do dopuszczenia takiego udziału na podstawie u.o.o.ś., możliwe jest wpływanie na postępowanie w zakresie ustanowienia UPUL poprzez ogólnodostępne narzędzia prawne wynikające z k.p.a. W mojej ocenie z pewnością możliwe jest skorzystanie z trybu skarg i wniosków opisanego w tej ustawie, ale rozważyć należy także dążenie do bezpośredniego udziału organizacji społecznych w postępowaniu na podstawie art. 31 k.p.a. oraz akcesję do niego gminy jako bezpośredniej strony postępowania.

Można założyć, że w praktyce **skargi i wnioski zgłaszane przez gminę mogą być traktowane przez organ zatwierdzający UPUL (najczęściej starostę) z większą uwagą**, toteż warto rozważyć wywarcie presji na samorząd terytorialny w celu zmotywowania go do skorzystania ze swoich uprawnień.

¹⁵ Ibid., pkt 7.

5. Rola ewidencji gruntów w kształtowaniu Planów Urządzenia Lasu i Uproszczonych Planów Urządzenia Lasu

W orzecznictwie i publikacjach prawniczych dotyczących zagadnień prawa leśnego można zaobserwować zróżnicowane podejście do kwestii opisanego lasów w ewidencji gruntów oraz prawnego znaczenia ich kwalifikacji w tym zbiorze. Niezależnie od przyjętej optyki sposób ujęcia obszarów leśnych w ewidencji niewątpliwie ma pewne znaczenie praktyczne, dlatego ta kwestia również wymaga omówienia jako zagadnienie wstępne opinii.

Zgodnie z Ustawą z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1990 z późn. zm., dalej: „p.g.k.”) ewidencja gruntów i budynków (kataster nieruchomości) to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami (art. 1 pkt 8) p.g.k.). Ewidencja (dalej „EGiB”) ma jedynie walor informacyjny, powinna być aktualizowana i weryfikowana pod względem zgodności ze stanem faktycznym, i nie może przesądzać o prawnej charakterystyce danego obszaru.



Zgodnie z art. 20 ust. 2 u.o.l. „w ewidencji gruntów i budynków uwzględnia się ustalenia planów urządzenia lasu i uproszczonych planów urządzenia lasu dotyczące granic i powierzchni lasu”. Wbrew niektórym głosom określenie danego terenu jako leśnego w EGiB nie może determinować charakteru prawnego takiego terenu. Ma to istotne znaczenie praktyczne na etapie tworzenia PUL lub UPUL, przy rozstrzygnięciu kwestii, czy organ opracowujący plan ma obowiązek weryfikacji rzeczywistego charakteru terenów objętych jego zakresem, czy też decydujące znaczenie ma treść ewidencji. W tym kontekście należy przytoczyć wyrok WSA w Warszawie:

Związanie organów ewidencji gruntów i budynków wynikającą z planu urządzenia lasu jego powierzchnią i granicami oznacza, że dopóki w planie urządzenia lasu nie zostanie dokonana zmiana, dopóty organy prowadzące ewidencję gruntów i budynków nie są uprawnione do dokonywania w prowadzonej przez siebie ewidencji zmian powierzchni i granic lasu, które nie odpowiadałyby ustaleniom planu urządzenia lasu. Zasadą jest, aby wynikające z ewidencji gruntów i budynków informacje dotyczące powierzchni i granic lasu były zgodne z obowiązującym planem urządzenia lasu. Organ ewidencji gruntów i budynków nie może dokonywać zmian w danych ewidencyjnych dotyczących lasu, które byłyby niezgodne z ustaleniami planu urządzenia lasu. W takiej sytuacji zmiana danych odnoszących się do lasu, w pierwszej kolejności musi zostać wprowadzona przez właściwy organ do planu urządzenia lasu (zob. wyr. NSA z 19 sierpnia 2014 r., I OSK 38/13, CBOSA).

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, iż wpis do ewidencji gruntów nie ma w niniejszym postępowaniu znaczenia przesądzającego. Wyjaśnić bowiem należy, że ewidencja gruntów i budynków nie może być traktowana przy dokonywaniu klasyfikacji gruntu dla potrzeb utworzenia uproszczonego planu urządzenia lasu jako jedyny dokument wskazujący na leśny charakter działki. Zapis w ewidencji gruntów nie determinuje w każdym przypadku, że dany grunt widniejący w ewidencji jako Ls stanowi las w rozumieniu ustawy o lasach (zob. wyrok NSA z 6 czerwca 2018 r., II OSK 3057/1, CBOSA).

Oznacza to, iż organy w razie podnoszonych przez stronę zarzutów co do zasadności wpisu w ewidencji gruntów o leśnym przeznaczeniu terenu, winny przeprowadzić niezbędne postępowanie wyjaśniające, aby zweryfikować zastrzeżenia właścicieli co do leśnego charakteru ich nieruchomości czy jej części.¹⁶

Powyższe orzeczenie ma o tyle istotne znaczenie praktyczne, że wymusza na organie weryfikację stanu faktycznego. Błędy lub nieaktualność ewidencji nie powinny być przenoszone do tworzonego PUL lub UPUL. Warto zaznaczyć, że te rozważania nawiązują do ewolucji definicji lasu w rozumieniu ustawowym, która dokonała się w orzecznictwie, co opisano w pkt. I Opinii.

Należy także przypomnieć wskazaną już wcześniej zasadę, zgodnie z którą przejściowe pozbawienie lasu roślinności nie oznacza zmiany jego kwalifikacji na teren inny niż leśny. Potwierdził to WSA w Poznaniu, który wskazał, że zniszczenie lasu wskutek nawałnicy nie umożliwia zmiany kwalifikacji gruntu w ewidencji na „nieużytek”. WSA wskazał ponadto, że właściciele lasów mają obowiązek wprowadzenia roślinności leśnej w ciągu 5 lat od usunięcia drzewostanu, a dla oczekiwanej przez właściciela terenu zmiany niezbędne jest uprzednia zmiana lasu na użytek rolny (nieużytek), która dopuszczalna jest w przypadkach szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli lasów¹⁷.

¹⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 21.04.2021 r., IV SA/Wa 103/21, LEX nr 3185030.

¹⁷ Wyrok WSA w Poznaniu z 23.02.2021 r., II SA/Po 355/20, LEX nr 3156524.

Z drugiej strony ewidencja pełni istotną rolę jako punkt wyjścia dla sporządzenia projektu planu. **Jej treść musi jednak podlegać weryfikacji**, tak, aby plan odpowiadał faktycznej charakterystyce terenu. Jak stwierdził WSA w Warszawie w powołanym już orzeczeniu:

Należy przy tym podkreślić, iż związanie organów przy sporządzaniu planu zapisami ewidencyjnymi, dotyczy jednak tylko etapu sporządzania planu, w którym dochodzi do ustalenia, jakie tereny mają podlegać inwentaryzacji, a więc które grunty mają potencjalnie znaleźć się w granicach projektowanego planu. Nie oznacza to natomiast, że docelowo wszystkie grunty wskazane ewidencyjnie jako leśne mają zostać objęte planem. Na skutek bowiem przeprowadzonych w toku inwentaryzacji oględzin poszczególnych działek może okazać się, że charakterystyka określonych gruntów przestała odpowiadać definicji lasu i powinny zostać wyłączone z planu¹⁸.

¹⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 21.04.2021 r., IV SA/Wa 103/21, LEX nr 3185030.

6. Wpływ dokumentów planistycznych na status prawny lasów

Przechodząc do omówienia roli dokumentów planistycznych, takich jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego czy studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego, należy w znacznym zakresie odnieść ww. uwagi i orzeczenia również do nich. Wynika to już z treści art. 20 ust. 1 u.o.l., zgodnie z którym „w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się ustalenia planów urządzenia lasu dotyczące granic i powierzchni lasów, w tym lasów ochronnych”.

Tym niemniej w przypadku, gdy gmina zamierza zmienić przeznaczenie gruntów leśnych na nieleśne, może to uczynić w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod warunkiem uzyskania stosownej zgody (art. 17 pkt 6 lit. c) Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 503 z późn. zm., dalej: „**u.p.z.p.**”). Jednocześnie zgodnie z art. 7 ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1326 z późn. zm.), na taką zmianę musi wyrazić zgodę marszałek województwa po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Informacja o planowanej zmianie zostanie udostępniona społeczeństwu w toku procedury planistycznej.



Część druga

W części szczegółowej Opinii zostało zawarte omówienie przypadków szczególnych zasad zarządzania lasami, a także sytuacji, w których może dochodzić do nadzwyczajnych odstępstw od ogólnych uregulowań. Opisano także rozwiązania szczególne, które mogą mieć wpływ na lasy, jednak zasadniczo nie operują pojęciem lasu, ograniczając się do wprowadzania odrębnych lub uszczegółowionych zasad dokonywania wycinek – co może w pewnych przypadkach znacząco oddziaływać na obszary leśne.

7. Lasy pozostające w gestii Ministerstwa Obrony Narodowej

Szczególną kategorię lasów stanowią obszary użytkowane przez wojsko, tj. formalnie Ministerstwo Obrony Narodowej. Z punktu widzenia prawnego obszary te nie są w ogóle traktowane jako lasy, gdyż zaliczają się one do **tzw. terenów zamkniętych**. Zgodnie z art. 2 pkt 9) p.g.k. są to tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych. **Nie wchodzi one w skład państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego**, a w konsekwencji, zgodnie z art. 14 ust. 6 u.p.z.p. nie sporządza się dla nich miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalonych przez ministra właściwego ds. transportu.



Tereny zamknięte w praktyce ustanawiane są na podstawie decyzji Ministra Obrony Narodowej i Ministra Transportu. Znane są następujące decyzje tego rodzaju, które zawierają szczegółowy wykaz terenów zamkniętych:

- *Decyzja Nr 80/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 8 czerwca 2022 r. w sprawie ustalenia terenów zamkniętych w resorcie obrony narodowej (Dz. Urz. MON z 2022 r. poz. 92)*¹⁹.
- *Decyzja Nr 14 Ministra Infrastruktury z dnia 18 września 2020 r. w sprawie ustalenia terenów zamkniętych, przez które przebiegają linie kolejowe (Dz. Urz. MI z 2020 r. poz. 38 z późn. zm.)*.²⁰

W praktyce decyzje te obejmują różnego rodzaju tereny wojskowe, w tym poligony, które w wielu przypadkach stanowią tereny leśne (MON), a także wybrane odcinki linii kolejowych, które zostały uznane za posiadające duże znaczenie dla bezpieczeństwa państwa (MI).

Status tzw. „lasów wojskowych” stanowi skomplikowane zagadnienie, począwszy od pytania, czy w ogóle należy stosować wobec nich ustawę o lasach, której kluczowymi elementami są definicja lasu oraz plan urządzenia lasu (bądź uproszczony plan urządzenia lasu). Problematyczny jest także sposób korzystania z lasu przez wojsko – nie jest to bowiem raczej ani gospodarka leśna, ani też rekreacja czy ochrona przyrody.

Z drugiej strony istnieje osobna kategoria lasów, które, choć pozostają własnością Lasów Państwowych, zostały przekazane w zarząd jednostkom podległym MON. Zgodnie z art. 40 u.o.l. „w przypadkach uzasadnionych potrzebami obronności państwa lasy, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska, mogą być przez Dyrektora Generalnego wyłączone z zarządu Lasów Państwowych i przekazane w zarząd jednostce organizacyjnej podległej Ministrowi Obrony Narodowej”.

Lasy Państwowe w dalszym ciągu prowadzą gospodarkę leśną na takich terenach, w tym prowadząc wyręb czy też dokonując zabezpieczeń przeciwpożarowych. Działania te reguluje Porozumienie Ministra Obrony Narodowej i Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w sprawie warunków użytkowania lasów na potrzeby związane z obronnością i bezpieczeństwem państwa z dnia 25 września 2019 r.²¹ Należy domniemywać, że w związku z powyższym do tej kategorii lasów będą miały zastosowanie przepisy u.o.l., w tym w zakresie opracowywania PUL.

19 Dostępne pod adresem: <https://sip.lex.pl/#/act/36026119/3136743/ustalenie-terenow-zamknietych-w-resorcie-obrony-narodowej?keyword=Decyzja%20w%20sprawie%20ustalenia%20teren%C3%B3w%20zamkni%C4%99tych%20w%20resorcie%20obrony%20narodowej&cm=STOP>.

20 Dostępne pod adresem: <https://sip.lex.pl/#/act/35803437/3168458/ustalenie-terenow-zamknietych-przez-ktore-przebiegaja-linie-kolejowe?cm=RELATIONS>.

21 Niestety nie było możliwe dotarcie do treści porozumienia w żadnym z ogólnodostępnych publikatorów.

8. Uregulowania dot. lasów w przepisach kolejowych

Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1984 z późn. zm., dalej: „**u.t.k.**”) wraz z aktami wykonawczymi reguluje postępowanie w odniesieniu do drzew, a także lasów, usytuowanych w sąsiedztwie linii kolejowych.

Istotnym przepisem w tej materii jest art. 56 ust. 1 u.t.k., który stanowi, że „w razie potrzeby usunięcia drzew lub krzewów utrudniających widoczność sygnałów i pociągów lub eksploatację urządzeń kolejowych albo powodujących zaspy śnieżne, starosta, na wniosek zarządcy, wydaje decyzję o usunięciu drzew lub krzewów”.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie wymagań w zakresie odległości i warunków dopuszczających usytuowanie drzew i krzewów, elementów ochrony akustycznej i wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowej, a także sposobu urządzania i utrzymywania zasłon odśnieżnych oraz pasów przeciwpożarowych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1247) reguluje problematykę lasów sąsiadujących z liniami kolejowymi w sposób bardziej szczegółowy.



§ 1 Rozporządzenia stanowi, że „w lasach, w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2020 r. poz. 6 i 148), położonych w sąsiedztwie linii kolejowej drzewa i krzewy mogą być usytuowane **bezpośrednio za zewnętrzną krawędzią bruzdy tworzącej pas przeciwpożarowy**, o którym mowa w § 9”. Z kolei § 9 definiuje ww. pas przeciwpożarowy jako „bruzda o szerokości co najmniej 4 m usytuowana w odległości od 2 m do 5 m od dolnej krawędzi nasypu lub górnej krawędzi przekopu linii kolejowej, a w razie występowania rowów bocznych - od zewnętrznej krawędzi tych rowów”.

Oznacza to, że co do zasady w lasach, przez które przebiegają linie kolejowe, drzewa nie powinny znajdować się w odległości **co najmniej 4 metrów od zewnętrznej krawędzi rowu bocznego, przekopu lub nasypu kolejowego**. Tymczasem § 1a Rozporządzenia ustanawia dla drzew położonych poza lasami minimalną odległość 6 metrów.

§ 3 Rozporządzenia stanowi, że „drzewa i krzewy, elementy ochrony akustycznej oraz zasłony odśnieżne w sąsiedztwie przejazdów i przejść kolejowych powinny być usytuowane w odległości zapewniającej warunki widoczności przejazdów i przejść, określone w przepisach o warunkach technicznych, jakim powinny odpowiadać skrzyżowania linii kolejowych z drogami publicznymi i ich usytuowanie” (tj. nie powinny być usytuowane w trójkątach widoczności).

Art. 57a ust. 1 u.t.k. dopuszcza ustępstwa od ww. zasad: „W przypadkach szczególnie uzasadnionych dopuszcza się odstępstwo od odległości i warunków dopuszczających usytuowanie drzew i krzewów określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 54 [tj. w ww. Rozporządzeniu – JS]. Odstępstwo nie może powodować zagrożenia bezpieczeństwa ruchu kolejowego ani zakłócać działania urządzeń służących do prowadzenia tego ruchu”. Zgody na odstępstwo udziela starosta.

9. Uregulowania dot. lasów w przepisach lotniczych

Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. - Prawo lotnicze (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1235 z późn. zm., dalej „p.l.”).wprowadza kategorię „przeszkody lotniczej”, rozumianej jako obiekt „wyższy niż wysokości określone przez wyznaczone powierzchnie ograniczające przeszkody” (oraz każdy obiekt wyższy niż 100m ponad otaczający go teren – art. 87¹ p.l.), przy czym powierzchnie te zdefiniowane są szczegółowo w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 stycznia 2021 r. w sprawie przeszkód lotniczych, powierzchni ograniczających przeszkody oraz urządzeń o charakterze niebezpiecznym (Dz. U. poz. 264), i wymagają każdorazowego obliczenia. W każdym razie ww. ogólna zasada dotyczy wszelkich obiektów spełniających podane w przepisach warunki, a więc także drzew i krzewów.



Dodatkowo, zgodnie z art. 82 ust. 1 pkt 7) p.l., zarządzający lotniskiem “wnioskuje o wydanie decyzji: a) w sprawie usunięcia drzewa lub krzewu stanowiącego przeszkodę lotniczą do starosty właściwego dla nieruchomości, na której znajduje się przeszkoda lotnicza”, **co potwierdza klasyfikację drzew i krzewów jako przeszkód lotniczych, które mogą podlegać usunięciu.**

Jak wspomniano, to zarządca lotniska występuje o wydanie decyzji w sprawie usunięcia drzewa lub krzewu stanowiącego przeszkodę lotniczą do starosty właściwego dla nieruchomości, na której znajduje się przeszkoda. Co istotne, do usuwania drzewa lub krzewu znajdującego się na nieruchomościach objętych decyzją, z wyjątkiem drzewa lub krzewu usuwanego z nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, **nie stosuje się** przepisów art. 33 (zakazy dotyczące obszarów Natura 2000) i rozdziału 4 (Ochrona terenów zieleni i zadrzewień – który reguluje m.in. zezwolenia na wycinki drzew) ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2021 r. poz. 1098 i 1718 oraz z 2022 r. poz. 84).

Do gruntów rolnych i leśnych objętych decyzją nie stosuje się również przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz art. 13 u.o.l. (obowiązki właścicieli lasów w zakresie utrzymywania i zapewnienia ciągłości użytkowania lasów, w tym m.in. ponowne wprowadzenie roślinności leśnej).

Zgodnie z art. 87⁴ ust. 1 p.l. „**zabrania się na terenie znajdującym się w granicach powierzchni ograniczających przeszkody sadzenia, uprawy lub dopuszczania do wzrostu drzewa lub krzewu stanowiącego przeszkodę lotniczą** oraz drzewa lub krzewu zasłaniającego świetlne systemy podejścia” – a zatem wyznacznikiem tego, czy występowanie danego drzewa narusza ww. przepis, będzie to, czy osiągnęło ono rozmiar pozwalający kwalifikować je jako przeszkodę lotniczą; nie jest to więc całkowity zakaz sadzenia czy utrzymywania drzew na danym terenie, ponieważ nie każde drzewo będzie przeszkodą lotniczą. Natomiast zgodnie z ust. 2 przepisu występowanie na ww. obszarze drzew i krzewów stanowiących przeszkody lotnicze rodzi obowiązek ich usunięcia przez właściciela nieruchomości, bądź, gdy tego nie da się ustalić lub zlokalizować, przez zarządcę lotniska. Zgodnie z ust. 4 „Na wniosek podmiotów, o których mowa w ust. 2, starosta właściwy dla nieruchomości, na której znajduje się drzewo lub krzew, o którym mowa w ust. 1, wydaje decyzję zezwalającą na usunięcie albo odpowiednie przycięcie drzewa lub krzewu”. Zgodnie z art. 87⁵ w razie rozbudowy lotniska również następuje wycinka drzew uznanych za przeszkody lotnicze.

Co do obowiązku wystąpienia o decyzję ws. usunięcia drzewa, to zgodnie ze wspomnianym już art. 82 ust. 1 pkt 7) p.l. obciąża on zarządzającego lotniskiem, a w przypadku gruntów prywatnych, zgodnie z art. 87⁴ ust. 2 pkt 1) p.l. w połączeniu z ust. 4 tego przepisu, do wystąpienia o wydanie takiej decyzji, a następnie dokonanie usunięcia (lub przycięcia) drzewa, zobowiązany jest właściciel lub posiadacz nieruchomości. Jeśli jednak właściciel (posiadacz) nieruchomości nie jest znany, z wnioskiem ma obowiązek wystąpić zarządzający lotniskiem (art. 87⁴ ust. 2 pkt 2) p.l. w związku z ust. 4 tego przepisu). Ten obowiązek przechodzi na zarządzającego lotniskiem także w przypadku, kiedy właściciel lub posiadacz nieruchomości jest znany, ale z jakichkolwiek przyczyn sam nie występuje o wydanie decyzji ws. wycinki (art. 87⁴ ust. 5 p.l.).

Jak wynika z powyższego, zarządzający lotniskiem jest zobowiązany do wystąpienia do starosty o wydanie decyzji ws. wycinki drzewa lub krzewu stanowiącego przeszkodę lotniczą także w stosunku do nieruchomości prywatnych, jeśli z jakiegoś powodu właściciel lub posiadacz takiej nieruchomości nie występuje z wnioskiem samodzielnie.

Należy oddzielić obowiązek wystąpienia o wydanie decyzji ws. wycinki od obowiązku dokonania takiej wycinki, w razie wydania pozytywnej decyzji przez starostę. W tym zakresie warto zwrócić uwagę, że nawet w razie wydania decyzji ws. wycinki na nieruchomości prywatnej na „zastępczy” wniosek zarządzającego lotniskiem, sam obowiązek dokonania wycinki (przycięcia) drzewa lub krzewu obciąża w pierwszej kolejności właściciela (posiadacza) nieruchomości. Dopiero w razie niewykonania tego obowiązku przechodzi on na zarządzającego lotniskiem (art. 87⁴ ust. 5 p.l.).

Co prawda przepisy nakładają na zarządcę lotniska obowiązek wystąpienia o decyzję ws. usunięcia drzewa lub krzewu stanowiącego przeszkodę lotniczą, jednak nie jest on objęty sankcją za brak wykonania, czyli za niezłożenie wniosku. Kara, zgodnie z art. 211 ust. 1 pkt 4) p.l., przewidziana jest natomiast za **brak usunięcia** drzewa lub krzewu, i jest wymierzana temu podmiotowi, który był zobowiązany do usunięcia drzewa lub krzewu, lecz tego nie uczynił – tj. zwykle właścicielowi (posiadaczowi) nieruchomości, zaś zarządzającemu lotniskiem wtedy, gdy jest do tego bezpośrednio zobowiązany lecz zaniedbał obowiązek, a także wtedy, kiedy właściciela/podmiotu odpowiedzialnego za teren nie można ustalić, a obowiązek usunięcia lub przycięcia drzewa lub krzewu przeszedł na niego i nie został wykonany (tj. także w sytuacji, kiedy jest to obowiązek wykonywany „zastępczo”).

Karze podlega także sadzenie drzew lub krzewów stanowiących przeszkodę lotniczą. Zgodnie z art. 211 ust. 1 pkt 4a) p.l. ten, kto sadi, uprawia, lub dopuszcza do wzrostu drzewa lub krzewu stanowiącego przeszkodę lotniczą lub zasłaniającego świetlne systemy podejścia podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do roku (taka sama kara grozi za popełnienie ww. czynu z art. 211 ust. 1 pkt 4) p.l.).

Rozstrzygnięcie starosty w zakresie zezwolenia na usunięcie lub przycięcie drzewa lub krzewu stanowiącego przeszkodę lotniczą zapada w drodze decyzji (art. 87⁴ ust. 4 p.l.). Użycie słowa „decyzja” implikuje, że jest to decyzja administracyjna, a w konsekwencji, że postępowanie prowadzone w tej sprawie przez starostę jest postępowaniem administracyjnym. Do omawianego postępowania powinno się zatem stosować przepisy k.p.a., w tym jego art. 31, regulujący zasady udziału w postępowaniu organizacji społecznych. W tej sytuacji należy stwierdzić, że **istnieje możliwość przystąpienia organizacji społecznej do postępowań w sprawie wydania zezwolenia na usunięcia drzewa lub krzewu, zajmowania stanowiska i składania wniosków w sprawie, a także wnoszenia odwołań od wydanych decyzji.**

10. Uregulowania dot. lasów w prawie wodnym

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (Dz.U.2021.0.2233 t.j., dalej „p.w.”) nie odnosi się w zasadzie do lasów jako wyodrębnionej kategorii²², a wpływ regulacji na tereny leśne ma miejsce w sytuacji, gdyby wchodziły one w zakres „wycinkowych” przepisów zawartych w tym akcie prawnym.

Do tej grupy należy zaliczyć art. 175 p.w., który w ust. 1 stanowi, iż „**W celu zapewnienia właściwych warunków przepływu wód powodziowych właściwy organ Wód Polskich może, w drodze decyzji, nakazać usunięcie drzew lub krzewów na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią**”.

Dla ustalenia zakresu tej normy prawnej niezbędne jest odwołanie się do art. 16 p.w., który w pkt. 34) definiuje obszary szczególnego zagrożenia powodzią jako „a) obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1%, b) obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi 10%, c) obszary między linią brzegu a wałem przeciwpowodziowym lub naturalnym wysokim brzegiem, w który wbudowano wał przeciwpowodziowy, a także wyspy i przymuliska [...] stanowiące działki ewidencyjne, d) pas techniczny²³”. Obszary szczególnego zagrożenia powodzią są zatem ściśle określone.



²² Wyjątek stanowi art. 270 2a p.w., który jednak mówi o braku poboru opłaty wodnej za pobór wody do celów ochrony przyrody w lasach lub ochrony przeciwpowodziowej lasu, co wykracza poza zakres niniejszej opinii.

²³ Zgodnie z art. 16 pkt 32) chodzi o pas techniczny w rozumieniu art. 36 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, tj. wchodzący w skład pasa nabrzeżnego obszar „stanowiący strefę wzajemnego bezpośredniego oddziaływania morza i lądu; jest on obszarem przeznaczonym do utrzymania brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska”.

Istotne jest, że rozstrzygnięcie co do nakazania usunięcia drzew lub krzewów **zapada w drodze decyzji administracyjnej**, co pozwala na weryfikację prawidłowości nakazu w postępowaniu administracyjnym, a następnie jego kontrolę przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym. Kontroli podlegać będą przede wszystkim przesłanki wydania nakazu wycinki, tj. czy istotnie wycinka zapewni właściwe warunki przepływu wód powodziowych, lub też czy istotnie nakaz dotyczy obszaru szczególnego zagrożenia powodzią.

Decyzja w przedmiocie nakazania wycinki **musi zostać upubliczniona zgodnie z ustawą o ocenach**. Jak stanowi art. 21 pkt 24) u.o.o.ś „W publicznie dostępnych wykazach zamieszcza się dane [...] z zakresu ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne [...] o [...] decyzjach nakazujących usunięcie drzew i krzewów”.

Dodatkową sytuacją, kiedy Wody Polskie mogą w drodze decyzji nakazać usunięcie drzew i krzewów, jest **występowanie drzew na wałach przeciwpowodziowych**. Tu warto zauważyć, że o ile istnieje zakaz „uprawy gruntu, sadzenia drzew lub krzewów na wałach oraz w odległości mniejszej niż 3 m od stopy wału” na wałach (art. 176 ust. 1 pkt 2) p.w.), to Wody Polskie już tylko **“mogą” (lecz nie muszą) nakazywać usunięcie drzew z wałów**, zgodnie z art. 176 ust. 9 p.w.: „W celu zapewnienia właściwej szczelności lub stabilności wałów przeciwpowodziowych właściwy organ Wód Polskich, w drodze decyzji, może nakazać usunięcie drzew lub krzewów z wałów przeciwpowodziowych oraz z terenów, o których mowa w ust. 1 pkt 2.”

Również w tym przypadku rozstrzygnięcie zapada w drodze decyzji, a więc poddaje się analogicznej kontroli. Także w tym przypadku wskazano również przesłankę, która musi być spełniona, aby decyzja została uznana za prawidłową, tj. “zapewnienie właściwej szczelności lub stabilności wałów”. **Nie jest to zatem decyzja w pełni uznaniowa.**

Należy także wspomnieć o obowiązkach właściciela wód w zakresie utrzymywania wód publicznych (art. 226 p.w.). Samo utrzymywanie obejmuje szereg czynności, które obejmują liczne nakazy usuwania roślinności:

Art. 227.

1. Utrzymywanie publicznych śródlądowych wód powierzchniowych oraz morskich wód wewnętrznych polega także na zachowaniu stanu dna lub brzegów oraz na remoncie lub konserwacji istniejących budowli regulacyjnych. [...]

3. Utrzymywanie wód, o których mowa w ust. 1, jest realizowane przez:

1) wykaszanie roślin z dna oraz brzegów śródlądowych wód powierzchniowych;

2) usuwanie roślin pływających i korzeniących się w dnie śródlądowych wód powierzchniowych;

3) usuwanie drzew i krzewów porastających dno oraz brzegi śródlądowych wód powierzchniowych;

4) usuwanie ze śródlądowych wód powierzchniowych przeszkód naturalnych oraz wynikających z działalności człowieka; [...]

Wydaje się, że usuwanie drzew w trybie ww. przepisu wykonywane jest na podstawie przepisów ogólnych Ustawy o ochronie przyrody, czyli **wymaga uzyskania pozytywnej decyzji administracyjnej wydanej przez właściwy organ** – niezależnie, czy właścicielem wód są Wody Polskie czy inny podmiot.

Utrzymywanie wód (a w tym usuwanie roślinności wskazane w art. 227 ust. 3) realizowane jest w ściśle określonych celach, wskazanych w art. 227 ust. 2, do których zaliczają się umożliwienie:

- 1) ochrony przed powodzią lub usuwania skutków powodzi,
- 2) spływu lodu oraz przeciwdziałania powstawaniu niekorzystnych zjawisk lodowych,
- 3) warunków umożliwiających korzystanie z wód,
- 4) warunków eksploatacyjnych śródlądowych dróg wodnych,
- 5) działania urządzeń wodnych.

Można zatem uznać, że **usuwanie roślinności, o którym mowa w art. 227 ust. 3 powinno być uzasadnione poprzez realizację któregoś z celów określonych w ust. 2 tego przepisu, a dodatkowo nie powinno uniemożliwiać realizacji celów środowiskowych określonych dla danej jednolitej części wód powierzchniowych.**

11. Uregulowania dot. lasów w specustawie mieszkaniowej (Lex Deweloper)

Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, tzw. specustawa mieszkaniowa (Dz.U.2021.1538 t.j., dalej: „s.m.”) lub „Lex Deweloper”, podobnie jak Prawo wodne, nie odnosi się wprost do lasów, natomiast zawiera regulacje mogące mieć dla lasów znaczenie.

Zgodnie z Ustawą co do zasady zezwolenie na realizację inwestycji mieszkaniowej (po wydaniu stosownej uchwały przez radę gminy) wydaje starosta. Na podstawie art. 32 s.m. ten sam organ jest właściwy do wydania zezwolenia na wycinkę drzew i krzewów w zakresie niezbędnym do realizacji inwestycji. Termin „zakres niezbędny do realizacji” jest nieostry i powinien każdorazowo zostać zinterpretowany przez organ. W celu ustalenia, jak należy wyłożyć „kryterium niezbędności”, warto posłużyć się cytatem z literatury prawniczej:

*Rola organu rozpoznającego wniosek o zezwolenie na wycięcie drzew lub krzewów sprowadza się do rozważenia, czy istnienie drzew lub krzewów koliduje **w sposób niemożliwy do pogodzenia** z zamierzeniem budowlanym w postaci inwestycji mieszkaniowej. W konsekwencji zakres kompetencji organu właściwego do wydania pozwolenia na budowę inwestycji mieszkaniowej oraz do wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów ma charakter ocenny i uznaniowy. Okoliczność, że ustawodawca posłużył się wyrażeniem „zakres niezbędny”, a nie „zakres potrzebny” do realizacji inwestycji, wskazuje, że organ powinien w uzasadnieniu zezwolenia wykazać opisaną niezbędność, a zatem, że **nie ma możliwości zrealizowania danej inwestycji bez usunięcia oznaczonych drzew lub krzewów, nawet przy najwyższej staranności i największym wysiłku**. Dodać należy, że zezwolenie będzie wymagane tylko w odniesieniu do tych drzew i krzewów, które wymagają takiego zezwolenia stosownie do OchrPrzyrU (zob. art. 83f OchrPrzyrU)²⁴.*

Jak wynika z powyższego, wykazanie niezbędności wycinki dla realizacji inwestycji może nie być zadaniem prostym, co przemawia za potrzebą kontroli społecznej ewentualnych decyzji w tym zakresie.

Na cele wniosku o usunięcie drzew i krzewów potrzebna jest (na podstawie odesłania do przepisów u.o.p. zawartego w art. 32 ust. 1 s.m.) **zgoda właściciela terenu**. Konsekwencją odesłania do przepisów u.o.p. jest również wymóg załączenia do wniosku o pozwolenie na budowę inwestycji projektu planu nasadzeń zastępczych lub przesadzenia drzewa lub krzewu (wymóg powstaje tylko jeśli takie nasadzenia/przesadzenie są w ogóle planowane). Obowiązkowe jest również **wystąpienie o odstąpienie od nakazów wynikających z ochrony gatunkowej**, o ile wystąpią po temu przesłanki. Wobec faktu, że zasadniczo do wydania zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów w ramach procedury ze Specustawy mieszkaniowej stosuje się zasady analogiczne, jak w przypadku innych wycinek dokonywanych na podstawie Ustawy o ochronie przyrody, można powiedzieć, że nie zachodzą tu poważniejsze odstąpienia.

²⁴ A. Jakubowski (red.), Specustawa mieszkaniowa. Komentarz, Warszawa 2019, komentarz do art. 32, Legalis.

12. PODSUMOWANIE

Lasy nie będące własnością Skarbu Państwa – w tym lasy prywatne lub samorządowe – często stanowią jedne z najcenniejszych terenów przyrodniczych, szczególnie istotnych dla przeciętnego obywatela z uwagi na bliskość jego miejsca zamieszkania i walory rekreacyjne. Jeśli położone są blisko centrów miast stanowią również obszary cenne pod względem bioróżnorodności oraz ostoje zwierząt, które w innym wypadku nie poradziłyby sobie w zurbanizowanym terenie. Z tych powodów uzasadnione jest dążenie do uzyskania wpływu na sposób gospodarowania takimi lasami oraz świadomości co do planowanych w nich zmian.

Pomijając w tym miejscu uregulowania obejmujące „doraźne” wycinki drzew w lasach ujęte w przepisach szczególnych, wydaje się, że kluczowym instrumentem pozwalającym wpływać na ww. kwestie jest Uproszczony Plan Urządzenia Lasu. Niestety, ustawodawca nie przewidział w tym zakresie możliwości bezpośredniego udziału społeczeństwa, natomiast w mojej ocenie próba wywarcia wpływu na treść tego dokumentu za pośrednictwem opisanych wyżej instrumentów prawnych, takich jak składanie skarg i wniosków na zasadach ogólnych k.p.a., czy też podejmowanie prób włączenia się przez organizacje pozarządowe do postępowań na prawach strony, powinno być przynajmniej umiarkowanie skuteczne. Należy pamiętać, że – jak w wielu innych przypadkach – ta skuteczność będzie w głównej mierze uzależniona od skali presji społecznej w danej sprawie.

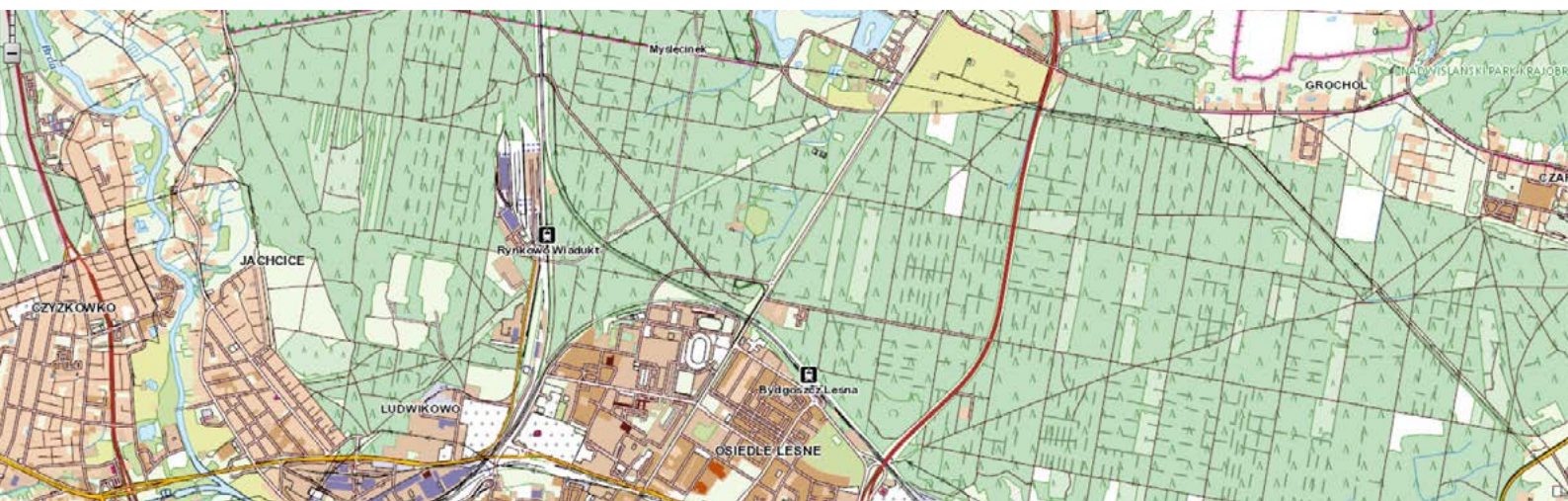
Rozdział 2 - Problemy dotyczące lasów w mieście z punktu widzenia mieszkańców i organizacji (case studies)

Marzena Błaszczuk

1. Jak sprawdzić czyj jest las?

Własność lasu to kwestia, która może wpłynąć na możliwy los danego terenu - sposób prowadzenia gospodarki leśnej, plany związane z jego przyszłością i zagospodarowaniem. W momencie gdy mieszkańcy zostali zaalarmowani wycinką, **pierwsze pytanie jakie należy zadać to do kogo należy las.**

Lasy należące do Lasów Państwowych znajdziemy w serwisie Bank Danych o Lasach (<https://www.bdl.lasy.gov.pl/portale/mapy>). Na mapie wyraźnie oddzielono lasy znajdujące się w zarządzie LP (są podzielone na tzw. oddziały, każdy z oddziałów posiada swój numer) oraz te, które są prywatne lub w rękach gminy (nie mają numerów, znajdują się poza granicami oddziałów).



Żeby sprawdzić numer działki należy użyć serwisu Geoportal (<https://mapy.geoportal.gov.pl/>), gdzie po kliknięciu w teren, który nas interesuje wyświetli się numer i obręb danej działki. Jeżeli chcemy dowiedzieć się czy gmina jest właścicielem danego lasu można w tej sprawie skierować wniosek o dostęp do informacji. Wniosek należy skierować do urzędu gminy lub urzędu miasta.

Ścieżki działania

- Każdy może złożyć wniosek o informację by dowiedzieć się czy dany las jest lasem należącym do gminy lub spółki komunalnej. Wzór wniosku znajdziesz we wzorach wniosku [na naszej stronie](#).

2. Konsultacje Uproszczonego Planu Urządzenia Lasu w praktyce (Bydgoszcz)

Uproszczony plan urządzenia lasu (UPUL) to skrócony opis lasu oraz podstawowe zadania dotyczące gospodarki leśnej dla lasów nie stanowiących własności Skarbu Państwa oraz Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Mogą więc to być lasy należące do spółek komunalnych, osób prywatnych czy gmin. W odróżnieniu od Planu Urządzenia Lasu (PUL), przy okazji którego opracowuje się Strategiczną Ocenę Oddziaływania na Środowisko, przy pracach nad UPUL nie jest ona zawsze wymagana. Choć UPUL podlega wyłożeniu na okres co najmniej 60 dni i każdy może zapoznać się z projektem, to **prawo zgłaszania zastrzeżeń i wniosków do niego przysługuje wyłącznie zainteresowanym właścicielom lasów**. Teoretycznie jako mieszkańcy mamy prawo wyrazić nasze zdanie, w praktyce może ono nie być brane pod uwagę.



W styczniu 2022 r. pojawiło się ogłoszenie o konsultacjach Uproszczonego Planu Urządzenia Lasu dla lasów należących do Miejskich Wodociągów i Kanalizacji w Bydgoszczy. Ogłoszenie zostało opublikowane na stronach Biuletynu Informacji Publicznej Miasta Bydgoszczy, z kolei same konsultacje miały być prowadzone przez starostwo. Chcieliśmy się zapoznać z dokumentami, w związku z czym kontaktowaliśmy się telefonicznie aby umówić się na wizytę. Najpierw rozmawialiśmy z różnymi wydziałami Urzędu Miasta Bydgoszczy, następnie ze starostwem. Nie potrafiono nam wskazać jak wygląda procedura, gdzie powinniśmy się udać, by móc zapoznać się z dokumentami oraz wyjaśnić czy nasze ewentualne propozycje będą mieć wpływ na ostateczny kształt UPUL. Ostatecznie, bo kilku różnych rozmowach, prowadzonych przez dwie osoby z naszego stowarzyszenia zrezygnowaliśmy. Najwięcej informacji posiadała urzędniczka ze starostwa powiatowego i to ona wskazała, że nawet jeżeli złożymy uwagi, to nikt nie będzie musiał się do nich ustosunkować.

Nasza rekomendacje

- UPUL dla lasów należących do gmin, spółek komunalnych, spółek skarbu państwa powinny podlegać obowiązkowym konsultacjom.
- Dokumenty UPUL, jak i PUL powinny być dostępne także w ekoportalu i wskazane w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku jako dokumenty, które publikuje się w elektronicznie dostępnych wykazach (art. 21 ust.2 tejże ustawy). Powinny tam być dostępne również dokumenty archiwalne (PUL i UPUL, które przestały obowiązywać)

Ścieżki działania dla mieszkańców

- Sprawdź czy w twojej gminie trwają konsultacje UPUL - ogłoszenia szukaj w Biuletynie Informacji Publicznej swojej gminy w zakładce poświęconej obwieszczeniom lub komunikatami związanymi ze środowiskiem.
- W przypadku konsultacji UPUL można próbować złożyć wniosek zgodnie z art. 221 Kodeksu Postępowania Administracyjnego - wtedy nasze uwagi muszą zostać wzięte pod uwagę. W ciągu 30 dni powinniśmy również otrzymać odpowiedź. Wzór wniosku w trybie KPA znajdziesz na naszej stronie pod tym linkiem: <https://www.modrzew.org.pl/wzory-dokumentow/>

Ścieżka działania dla organizacji

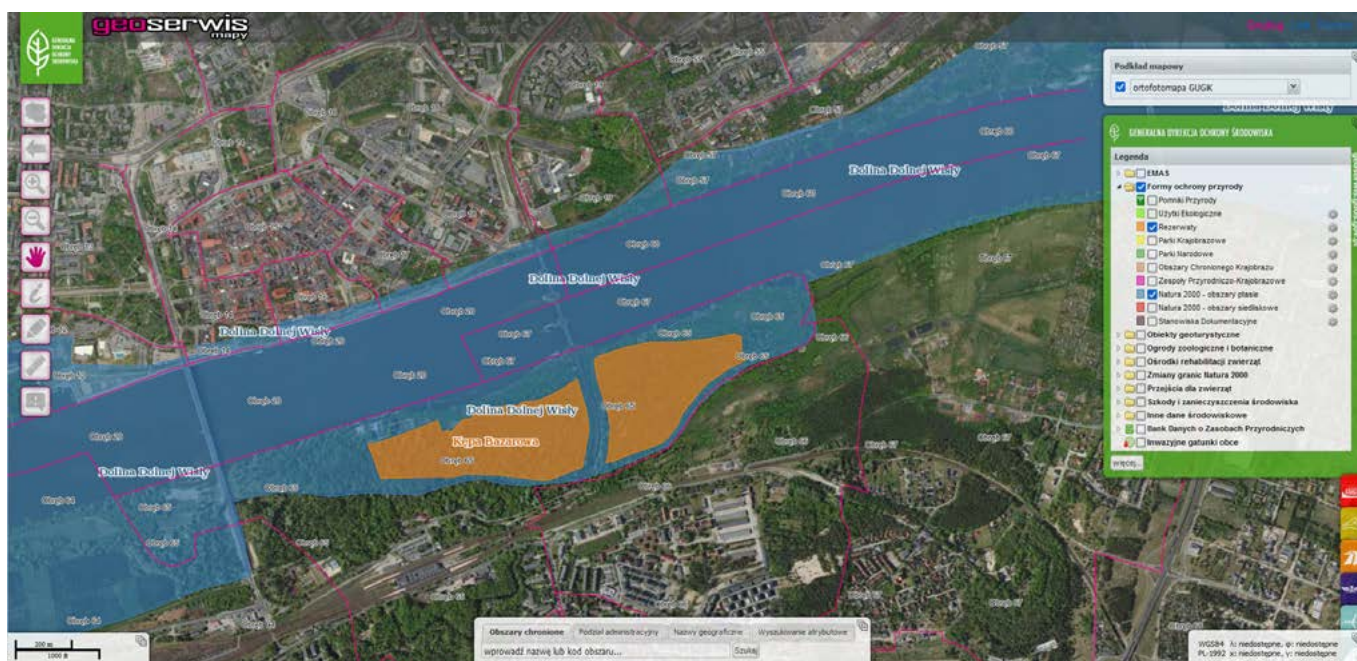
- Organizacje podobnie jak mieszkańcy mogą złożyć wniosek zgodnie z art 221 KPA
- Organizacje mogą przystąpić do postępowania na podstawie art. 31 KPA. Wzory wniosków (w trybie KPA oraz o dopuszczenie organizacji społecznej) dostępne na naszej stronie pod tym linkiem: <https://www.modrzew.org.pl/wzory-dokumentow/>

3. Wycinki na terenie lasów miejskich i Natura 2000 w mieście (Toruń)

W lutym 2022 r. dotarły do nas wiadomości dotyczące wycinek na terenie Natura 2000 na Kępie Bazarowej w Toruniu. Odwiedziliśmy wtedy miejsce wycinki oraz zawnioskowaliśmy o dokumenty do RDOŚ w Bydgoszczy i Urzędu Miasta w Toruniu. Przeanalizowaliśmy także ogłoszenie i zapisy dotyczące umowy. Dużym problemem jest brak nadzoru przyrodniczego nad pracami prowadzonymi na terenach leśnych lub sąsiadujących z lasami na terenie miasta. W przypadku inwestycji tematy związane z ochroną środowiska często są traktowane po macoszemu. W pierwszej kolejności stosuje się zapisy prawa budowlanego i zapomina o przepisach zawartych w ustawie o ochronie przyrody.

Kępa Bazarowa to wyspa na Wiśle znajdująca się naprzeciwko toruńskiej Starówki. W 1987 r. utworzono na niej rezerwat, którego głównym celem jest ochrona łągi wierzbowo-topolowego. Status ten potwierdzono w 1998 r. Kępa Bazarowa i jej okolice są chronione w ramach obszaru Natura 2000. Obszar Natura 2000, który został wskazany w zarządzeniu dyrektora RDOŚ z 2015 r. chroni je jednak tylko pod kątem ochrony obszarów ptasich, a nie obszarów siedliskowych (czyli z uwagi na rosnące tam rośliny i drzewa.) W Europie siedliska łągowe są wskazane jako priorytetowe w załączniku pierwszym do tzw. dyrektywy siedliskowej. Nie są jednak chronione na terenie obszaru Natura 2000 Dolina Dolnej Wisły.

Aktualne informacje o granicach rezerwatu dostępne są w zarządzeniu dyrektora RDOŚ z 2016 r. Możemy się też z nimi zapoznać na mapie prowadzonej przez Generalną Dyрекcyjną Ochrony Środowiska.



Na niebiesko zaznaczono obszar Natura 2000, na pomarańczowo obszar rezerwatu.

Ponadto Kępa Bazarowa posiada ustanowiony w 2012 r. [Plan Ochrony Środowiska](#). Rezerwat chroni łąg wierzbowo-topolowy. Jednym z zagrożeń jakie wskazano jest zarastanie łągu przez klon jesionolistny i antropopresja - czyli działalność człowieka w okolicy rezerwatu. By przeciwdziałać zanikaniu roślin łągu kosztem klonu jesionolistnego zaleca się jego stopniowe usuwanie. Co najmniej raz na 5 lat, w okresie zimowym, drzewa tego gatunku powinny być punktowo wycinane. Dodatkowo zaleca się dosadzanie drzew gatunków właściwych dla siedliska łągowego (olszy, wierzby, topoli).



Z dokumentów wynika, że RDOŚ w Bydgoszczy w decyzji 20/2019 stwierdził brak konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko przy rozbudowie mostu w Toruniu. Nakazał za to usunięcie klonów jesionolistnych w obszarze sąsiadującym z inwestycją. Uznano, że prace związane z mostem będą na tyle uciążliwe dla niewielkiej części łągu, że w ramach kompensacji należy punktowo usunąć klony jesionolistne. Takie wskazanie było zgodne z obowiązującym Planem Ochrony Środowiska. Klon jesionolistny jest gatunkiem inwazyjnym, wypiera z łągów rodzime gatunki, dlatego wskazane jest co jakiś czas usuwanie samosiejek. W wydanej decyzji RDOŚ nie kazał zapewnić nadzoru przyrodniczego w związku z planowaną wycinką (jedyne nadzór, który wypatrzyliśmy w dokumentach dotyczył ochrony płazów).

Równocześnie w decyzji określono warunki dotyczące terenów znajdujących się w sąsiedztwie inwestycji. I tak:

- w korycie Małej Wisły nie realizować żadnych prac budowlanych (punkt 9)
- podjąć działania kompensujące usunięcie klonu jesionolistnego - działanie to zrealizować na powierzchni siedliska 9E10 zlokalizowanego w sąsiedztwie terenu inwestycji w promieniu 200 m. Prace wykonać poza okresem lęgowym ptaków oraz po potwierdzeniu braku siedlisk gatunków zwierząt w obrębie zadrzewień klonu jesionolistnego przeznaczonych do usunięcia (w punkcie 13)
- z uwagi na wycinkę drzew zapewnić wykonanie nasadzeń zastępczych w ilości odpowiadającej ilości drzew usuwanych uwzględniając warunki siedliskowe w miejscu wykonania wyżej wymienionych nasadzeń i wymagania ekologiczne stosowanych do nasadzeń gatunków oraz stosując gatunki rodzime (w punkcie 15)
- zadrzewienia pozostające w zasięgu prac niepodlegające usunięciu zabezpieczyć na czas prowadzenia robót przed przypadkowym uszkodzeniem, w tym możliwością mechanicznego uszkodzenia, na przykład poprzez odeskowanie pni drzew, fizycznym uszkodzeniem krzewów poprzez wygradzenie obszaru występowania krzewów, przesuszeniem bryły korzeniowej poprzez zastosowanie mat ograniczających transpirację, mechanicznym uszkodzeniem bryły korzeniowej poprzez prowadzenie prac w bezpośrednim sąsiedztwie systemów korzeniowych drzew i krzewów w sposób ręczny (o ile pozwala na to technologia pracy), powstałe ewentualnie uszkodzenia mechaniczne pni i korzeni zabezpieczyć preparatem grzybobójczym

Ponadto w decyzji stwierdzono, że w przypadku obszarów Natura 2000 obowiązują również uwarunkowania wynikające w szczególności z art. 33 ustawy o ochronie przyrody w tym zakaz podejmowania działań mogących negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczególności pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000. W rejonie zadania stwierdzono obecność w siedlisk łęgu wierzbowego, topolowego, olszowego, jesionowego i olsy źródliskowe.

Jak wyjaśniono w piśmie skierowanym do nas: decyzja nie upoważnia do prowadzenia wycinek, określa jedynie jak powinno być traktowane środowisko w sąsiedztwie w trakcie inwestycji.

W decyzji ZRID (czyli zgodzie na realizację inwestycji drogowej) wojewoda podtrzymał konieczność zachowania warunków i wymagań wynikających z decyzji RDOŚ nr 20/2019, czyli zabezpieczenia pni, ochrony korzeni i nasadzeń zastępczych.

W ogłoszeniu na wykonanie prac znalazły się dwa pisma wiceprezydenta Torunia, w których jako właściciel nieruchomości wydał zgodę na usunięcie drzew (to nie to samo co decyzja o wycięciu drzew). W pismach z dnia 30 marca 2021 r. wskazano, że: wycinka drzew jest

spowodowana kolizją z inwestycją. W świetle decyzji RDOŚ klony jesionolistne miały być usunięte jako kompensacja za zniszczenie 1,33% powierzchni siedliska łęgowego. Na mapie umieszczonej w ogłoszeniu zaznaczono pasy po obu stronach mostu, które oznaczono jako strefy objęte wycinką. W ogłoszeniu znalazła się także decyzja RDOŚ 20/2019.

W pismach Wiceprezydenta Torunia znajdziemy także informację, by pozyskane z wycinki drewno przekazać do Przedsiębiorstwa Wielobranżowego „Taxlas” sp. jawna w Toruniu.

Pozyskane drewno po ściętych drzewach należy niezwłocznie przekazać do Przedsiębiorstwa Wielobranżowego „Taxlas” sp. jawna przy ul. Grunwaldzkiej 66 w Toruniu oraz poinformować o tym Wydział Gospodarki Nieruchomościami – Urzędu Miasta Torunia. W przypadku gdy drewno nie będzie nadawało się do zagospodarowania, należy złożyć oświadczenie o nieprzekazaniu drewna.

Umowa dotycząca wycinki nie zawiera bezpośrednich zapisów powołujących się na prawo ochrony środowiska czy decyzję RDOŚ 20/2019. Występują dość ogólne zapisy, które można odnieść do ochrony środowiska (mowa o „innych obowiązujących przepisach prawa”), podczas gdy szczegółowo wymienia się inne przepisy: budowlane, prawo o ruchu drogowym oraz związane z budową dróg. Integralną część umowy stanowi ogłoszenie, którego częścią jest decyzja RDOŚ, ale sama umowa stawia własne zapisy ponad informacje z ogłoszenia (w par. 1 ust.6).

Rekomendacje

Zmiany przepisów w ustawie prawo ochrony przyrody powinny zagwarantować, że w przypadku inwestycji prowadzonych na terenach leśnych lub zadrzewionych w mieście, objętych ochroną Natura 2000, objętych inną ochroną (użytek ekologiczny, park krajobrazowy, rezerwat itp.) inwestor powinien zatrudnić przyrodnika prowadzącego nadzór nad całą inwestycją. Obecnie funkcjonujące przepisy nie gwarantują realnej ochrony tego typu lasów.

Ścieżki działania

- By zapoznać się z dokumentami złóż wnioski o dostęp do informacji lub informacji o środowisku. Wzór wniosków dostępny na naszej stronie pod tym linkiem: <https://www.modrzew.org.pl/wzory-dokumentow/>
- Jeżeli podejrzewasz, że mogło dojść do wykroczenia lub przestępstwa możesz [złożyć zawiadomienie do prokuratury](#).

4. Las przestaje być lasem (Wronki) - lasy a inwestycje

Lasy na terenie miasta często sąsiadują z osiedlami, drogami, zakładami pracy. Mogą znajdować się w zarządzie Lasów Państwowych lub nie. Często nagle pojawia się informacja, że las ma zostać przekształcony w teren inwestycyjny. Co można zrobić w takiej sytuacji?



W sierpniu 2022 r. zwrócili się do nas z prośbą o wsparcie mieszkańcy Wroniek. Ich osiedle, które do tej pory sąsiadowało z lasem, miało zostać go pozbawione za sprawą inwestycji. Wycinka lasu, który oddziela ich od ruchliwej drogi i pracującej 24h/dobę fabryki pozbawiłaby ich nie tylko miejsca rekreacji, ale przede wszystkim zniszczyła naturalną barierę przed hałasem, a tym samym znacznie wpłynęła na komfort życia na osiedlu. O sprawie dowiedzieli się pocztą pantoflową, a następnie uzyskali potwierdzenie, gdy informacje zweryfikowały media lokalne. Okazało się, że władze miasta planują sprzedaż lasu, choć las formalnie należy do Lasów Państwowych. Ustawa o lasach [art.38] przewiduje, że nieprzydatność gruntów, budynków i budowli na potrzeby gospodarki leśnej może być jednym z powodów ich sprzedaży. Zgodnie z art. 38 ust.3 nadleśniczy może samodzielnie sprzedać grunty leśne i nieleśne o powierzchni do 1 ha, jeśli stanowią enklawę wśród gruntów innej formy własności - a z takimi małymi, często poszatkowanymi lasami mamy do czynienia w mieście. Pomimo tego, że przypadek ten dotyczy terenu należącego do Lasów Państwowych, opisujemy go, bo jest to sytuacja, z którą często można spotkać się w mieście. Lasy, które przylegają do osiedli lub sąsiadują z drogami mogą stać się ofiarą tego typu przekształceń.

Warto podkreślić, że obecnie jest procedowana ustawa, która ułatwi przekształcanie lasów leżących w całości na terenie miasta na działki inwestycyjne. Więcej na ten temat piszemy w podrozdziale 9.

Rekomendacja

W ustawie o lasach powinien znaleźć się zapis mówiący, że w przypadku decyzji dotyczącej sprzedaży lasu, przed wydaniem decyzji stwierdzającej nieprzydatność danego lasu, nadleśniczy powinien zasięgnąć opinii mieszkańców sąsiadujących z lasem, a w przypadku sprzeciwu dotyczącego zamiany lasu na tereny inwestycyjne, nie móc wydać powyższej decyzji.

Ścieżki działania

- w pierwszej kolejności należy sprawdzić zapisy w studium i miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego
- jeżeli teren nie posiada obowiązującego mpzp można złożyć wniosek dotyczący konkretnego przeznaczenia tego terenu
- sprawdzić, czy teren nie jest objęty ochroną (konserwatorską lub ochroną form przyrody)
- sprawdzić, czy na terenie znajdują się pomniki przyrody
- można poszukać w terenie pomników przyrody - w tym celu należy dokładnie przyjrzeć się rosnącym w lesie drzewom i wytypować te największe i najbardziej dorodne. Obwód drzewa należy mierzyć na wysokości 130 cm. Szczegółowe informacje o zgłaszaniu drzew pomnikowych [znaleźć można na naszej stronie](#).
- jeżeli teren należy do Lasów Państwowych można poszukać drzew dziuplastych - podlegają one ochronie na podstawie Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 18 grudnia 2017 r. w sprawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej oraz instrukcji ochrony lasu wprowadzonej Zarządzeniem nr 57 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 22 listopada 2011 r. Szczegółowe omówienie problemu oraz wzór dokumentu znajduje się na [stronie Lasów i Obywateli](#).
- należy sprawdzić na jakim etapie jest sprawa przekazania działki przez Lasy Państwowe - należy wysłać wniosek o informacje (wzór wniosku do pobrania pod tym linkiem: <https://www.modrzew.org.pl/wzory-dokumentow/>)
- można skierować [wniosek w trybie art. 221 KPA](#) do władz gminy i nadleśnictwa o niedokonywanie zamiany działki

5. Jak znikają lasy w mieście? (Bydgoszcz) - lasy a studium i miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego

Kluczowym dokumentem kształtującym lasy położone na terenie miasta czy gminy jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Dokument ten wskazuje, które obszary w mieście pozostaną lasem, a które tereny zostaną przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe, usługi lub inne inwestycje. To najważniejszy dokument planistyczny dla miasta lub gminy. Studium uchwalane jest raz na kilka-kilkanaście lat i stanowi podstawę dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Studium jest dokumentem w oparciu, o który tworzona jest polityka zagospodarowania przestrzennego w mieście.

Zapisy w studium są wiążące dla władz przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Należy liczyć się z tym, że zmiany wprowadzone w studium, będą przyczyną korekty istniejących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, gdyby te okazały się sprzeczne z nowymi zapisami.

Z jednej strony mieszkańcy mają możliwość zgłoszenia uwag po przyjęciu uchwały przez Radę Gminy o przystąpieniu do sporządzania studium, a potem podczas jego wyłożenia. Z drugiej strony prezentowane przez urbanistów dokumenty są obszerne - to opracowania, które łącznie potrafią liczyć po kilkaset stron.

W trakcie monitoringu prowadzonego na potrzeby niniejszego projektu w Bydgoszczy odbyły się konsultacje projektu studium. Prawdopodobnie w momencie publikacji tego raportu nowe studium będzie już uchwalone, dlatego chcemy podzielić się kilkoma zaobserwowanymi problemami.

Rozumiejąc potrzebę posiadania przez gminę dokumentu, który kompleksowo podchodzi do kwestii planowania przestrzennego należy zauważyć, że prezentowane mieszkańcom informacje są mało przystępne, podane specjalistycznym językiem i nieraz ciężko weryfikowalne. By sprawdzić czy na etapie prac nad projektem tego typu dokumentu zachodzą zmiany w naszej okolicy powinniśmy porównać proponowane zapisy z tym, co znajduje się w terenie. Warto też sięgnąć do wcześniej obowiązującego dokumentu.

Warto przeglądać mapy załączane do dokumentu, choć bez wątplenia w propozycjach dla danego miejsca łatwiej będzie się orientować osobom dobrze znającym stan faktyczny w terenie. Jako główną słabość konsultacji studium diagnozujemy ilość czasu, którą mieszkańcy muszą poświęcić by dotrzeć do informacji dotyczących ich okolic. Jest to z pewnością jeden z czynników eliminujący wiele osób z tego procesu.

1.

Uchwała rady gminy o przystąpieniu do sporządzania studium.

2.

Czynności wójta (burmistrza, prezydenta miasta):

- ogłoszenie o uchwale (w prasie, w obwieszczeniu, w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze),
- ustanowienie co najmniej 21-dniowego terminu na składanie wniosków dotyczących studium - tutaj mieszkańcy i organizacje mają możliwość przekazania swoich uwag,
- pisemne zawiadomienie organów które będą opiniować projekt np. władze sąsiadujących gmin, Wojewódzki Konserwator Zabytków, Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska,
- sporządzenie projektu z jednoczesnym rozpatrzeniem złożonych wniosków,
- zaopiniowanie projektu przez właściwą komisję architektoniczno-urbanistyczną,
- uzgodnienie projektu z zarządem województwa,
- uzgodnienie projektu z wojewodą,
- zaopiniowanie projektu przez:
 - starostę powiatowego,
 - gminy sąsiadujące,
 - wojewódzkiego konserwatora zabytków,
 - wojewódzkiego inspektora sanitarnego,
 - regionalnego dyrektora ochrony środowiska,
 - inne właściwe organy (m.in. wojska, ochrony granic, bezpieczeństwa państwa, nadzoru górniczego, administracji geologicznej)
- wniesienie ewentualnych poprawek;
- ogłoszenie o wyłożeniu projektu (co najmniej 7 dni przed wyłożeniem);
- wyłożenie projektu (na co najmniej 21 dni) i dyskusja publiczna o projekcie - tutaj mieszkańcy i organizacje mają możliwość zgłoszenia swoich uwag. Podczas wyłożenia możliwa jest także wizyta w urzędzie, zadanie pytań urbanistom i architektom, dopytanie o interesujące nas kwestie. Można również wziąć udział w spotkaniu;
- przedstawienie radzie gminy projektu studium wraz z listą nieuwzględnionych uwag.

3.

Uchwała rady gminy w przedmiocie przyjęcia studium.

4.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) przekazuje uchwałę z załącznikami i dokumentami do oceny zgodności z przepisami prawa właściwemu wojewodzie.

Z punktu widzenia mieszkańców obszary, które stanowią las lub park leśny mogą figurować w ewidencji (i w dokumentach planistycznych) jako grunty zadrzewione czy grunty rolne zadrzewione. I choć będą społecznie odbierane jako lasy, to lasami nie będą. Tego typu zadrzewienia można spotkać na terenach przemysłowych, ale także wokół osiedli. Niektóre działki, czekając na zagospodarowanie zamieniają się w las. W niektórych wypadkach las towarzyszy osiedlom, gdyż budynki wznoszono wycinając sąsiadujący las, więc jest dość naturalne, że w przypadku braku działań, drzewa wkraczają w przestrzeń. Pojawia się nam tutaj potencjalna strefa konfliktu pomiędzy mieszkańcami, którzy są przyzwyczajeni do korzystania ze swojego lasu lub parku leśnego, a osobami zajmującymi się planowaniem przestrzennym.

Po konsultacjach jednostka odpowiedzialna za przygotowanie studium pracuje nad kolejną wersją dokumentu - w trakcie tych prac może lub nie uwzględnić uwagi, które wpłynęły od mieszkańców. Następnie gotowe studium trafia pod obrady rady gminy lub rady miasta. Przed samą sesją dokument jest omawiany podczas prac komisji właściwej do gospodarki przestrzennej. Zgodnie z art. 61 Konstytucji RP obrady komisji są jawne, mieszkańcy mają możliwość w nich uczestniczyć. Mogą również utrwalić przebieg obrad nagrywając go. W trakcie dyskusji radni mają możliwość zgłoszenia uwag i wprowadzenia zmian do dokumentu. Biorąc jednak pod uwagę poziom skomplikowania materii oraz specjalistyczny typ dokumentu mało prawdopodobne jest wprowadzenie na tym etapie zmian. Podobnie rzecz wygląda podczas obrad rady gminy lub rady miasta.

Wyniki badań opublikowanych w lipcu 2022 r. wskazują, że 317 polskich gmin pokryło miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (mpzp) 100 proc. swojej powierzchni. Na przeciwnym końcu skali znajduje się 139 gmin, w których nie przyjęto żadnego mpzp²⁵.

Przykład 1

Plany miejscowe często bywają zarzewiem konfliktów mieszkańców z władzami. Jako przykład możemy wskazać przypadek lasu przy ul. Wiśniowej na Miedzyniu w Bydgoszczy. W trakcie pandemii mieszkańcy zorientowali się, że las, z którym sąsiadują został przewidziany w przyjętym w 2010 roku mpzp na teren pod zabudowę wielorodzinną. Mieszkańcy wcześniej nie zdawali sobie sprawy z planowanego przekształcenia w związku z czym zwrócili się z petycją do władz miasta, w czym wsparło ich nasze stowarzyszenie. Ponadto wystosowali zaproszenie na spotkanie z prezydentem miasta na terenie lasu. W imieniu prezydenta z mieszkańcami w terenie spotkał się radny, z kolei mieszkańcy mieli szansę porozmawiać z prezydentem online. Niestety argumenty związane z rolą lasu w mieście, w tym w kontekście katastrofy klimatycznej czy brakiem innych terenów spacerowych w pobliżu, nie spotkały się ze zrozumieniem. Władze miasta zwróciły uwagę, że została już podjęta uchwała dotycząca przeznaczenia lasu na działki i ich sprzedaży. Mieszkańcy ponownie skierowali wniosek o odstąpienie od sprzedaży, ale władze miasta

25 <https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/opublikowano-ranking-pokrycia-gmin-miejscowymi-planami-zagospodarowania>

odmówiły podając jako uzasadnienie względy budżetowe. Zwrócono mieszkańcom także uwagę na to, że mogli wcześniej wyrazić swoją opinię w konsultacjach. Być może wtedy zostałaaby uwzględniona. Obecnie obowiązującego planu nie planuje się zmienić. O ochronie tego lasu mówiliśmy także podczas konferencji prasowej zorganizowanej w grudniu 2021 r., włączyliśmy ten teren także w ogólnopolską akcję "Dajemy drzewom prawo".

Przykład 2

Mieszkańcy Nowego Fordonu w Bydgoszczy nabyli kilka lat temu mieszkania na nowym osiedlu ulokowanym w pobliżu lasu. Obowiązujący miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego tereny sąsiadujące z osiedlem chronił przed zabudową jako tereny leśne. Gdy w 2021 roku rozpoczęły się w Bydgoszczy konsultacje projektu studium, zauważyli, że działki znajdujące się w ich sąsiedztwie mają zostać przekształcone na tereny zabudowy mieszkaniowej. Mieszkańcy licznie wzięli udział w konsultacjach wyrażając swój sprzeciw wobec proponowanych zmian. Próbując wysondować jakie ostatecznie zapadną decyzje brali udział w spotkaniach z urzędnikami odpowiedzialnymi za planowanie przestrzenne, obradach Komisji Gospodarki Przestrzennej. Ostatecznie uzyskali informację, że przekształcenie lasu to kompromis oraz że w zapisach zostanie uwzględniona duża powierzchnia biologicznie czynna na terenach przeznaczonych do zabudowy.

Rekomendacja

W dokumentach planistycznych (zarówno studium, jak i mpzp) powinno znaleźć się podsumowanie, w którym wskazuje się ile powierzchniowo w proponowanym rozwiązaniu znajduje się terenów leśnych, zieleni, zieleni urządzonej, zieleni parkowej wraz z informacją, ile tego typu terenów znajdowało się przed przygotowaniem zagospodarowania dla danego terenu.

Ścieżki postępowania

- Sprawdź w Biuletynie Informacji Publicznej jaka jednostka odpowiada za planowanie przestrzenne w twojej gminie
- Poszukaj obwieszczeń dotyczących prac nad studium czy miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego
- Weź udział w konsultacjach
- Zorganizuj spacer badawczy z mieszkańcami - wspólnie zastanówcie się jak chcecie mieć urządzoną przestrzeń w swojej okolicy
- Przygotuj wniosek lub petycję do władz miasta w sprawie swojego lasu - pomoże to nagłośnić sprawę

6. Las (nie) chroni nas (Bydgoszcz) - skażenie środowiska i dostęp do informacji

Ważnym zagadnieniem z punktu widzenia mieszkańców są lasy, które pełnią funkcje ochronne - poza izolacją od uciążliwości terenów przemysłowych magazynują zanieczyszczenia, filtrują powietrze i wodę. Często lasy towarzyszyły dużym zakładom produkcyjnym. W Bydgoszczy takim przykładem są tereny po byłych Zakładach Chemicznych (Zachem). Według badań prowadzonych przez Akademię Górniczo-Hutniczą w Krakowie tereny te to miejsce katastrofy ekologicznej - skażone aniliną, toluidyną i fenolem, które z nieszczelnych składowisk przeniknęły do wód podziemnych i powoli przemieszczają się w stronę Wisły. Substancje te są mocno toksyczne i rakotwórcze.

Tereny dawnego Zachemu od osiedli oddziela kilkusetmetrowy pas lasu. Na południe i wschód zaczynają się tereny Puszczy Bydgoskiej, które także pełnią funkcję izolacyjną. Z perspektywy zarządzania lasami sąsiadującymi z tym terenem mamy do czynienia zarówno z lasami zarządzanymi przez Lasy Państwowe, jak i lasy pozostające w rękach właścicieli prywatnych czy gminy. Obecnie na terenach byłego Zachemu rozwija się Bydgoski Park Przemysłowo-Technologiczny. Lasy są wycinane pod kolejne hale magazynowe i produkcyjne.



Sprawą zanieczyszczenia terenów pozachemowskich zajmuje się w Bydgoszczy od wielu lat społeczniczka Renata Włazik. W kontekście lasów i roślin sprawie bliżej przyglądał się członek MODrzewia - [Daniel Kaszubowski, który wnioskował o wyniki badań do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Bydgoszczy](#) dla tych terenów.

Z punktu widzenia monitoringu prawa w niniejszym projekcie chcemy zwrócić uwagę na brak systemowego rozwiązania problemu oraz monitoringu środowiska terenów skażonych, w tym lasów, oraz niedziałający system informacji o środowisku.

Z kolei z perspektywy zdrowia publicznego ważnym pytaniem powinno być także to o los drzew wycinanych w lasach rosnących na terenach skażonych. W przypadku terenów pozachemowskich wiemy, że doszło do skażenia wód podziemnych - drzewa korzystające z tej wody mogą pochłaniać szkodliwe substancje. Dlatego pytaniem, z którym powinny się mierzyć instytucje zarządzające lasami na tych terenach jest jak zagospodarować drewno pozyskane w wyniku wycinek na tych terenach oraz czy jest ono bezpieczne (np. jako drewno spalane w kominku).

W lipcu 2022 r. do opiniowania skierowano [rządowy projekt ustawy UD312](#) o wielkoobszarowych terenach zdegradowanych. Projekt ustawy zakłada, że za wykonanie kompleksowej oceny stanu środowiska, podjęcie działań dotyczących diagnozy i przygotowanie projektu poprawy stanu środowiska (w tym lasów) czy wydawanie decyzji dotyczącej zabezpieczenia terenu skażonego z uwagi na ochronę zdrowia ludzi mają być odpowiedzialne samorządy.

Podczas sesji Rady Miasta Bydgoszczy w dniu 22 września 2022 r. Rada Miasta jednogłośnie negatywnie zaopiniowała projekt ustawy:

Projekt ustawy nie zapewnia finansowania działań zmierzających do usunięcia szkód środowiskowych, które mogą występować na prawie 2000 hektarów. Koszty tych działań w obszarze byłych Zakładów Chemicznych Zachem szacowane są nawet na 2,6 miliarda złotych do poniesienia w ciągu 5 lat. [...]

Rada Miasta Bydgoszczy deklaruje wolę współpracy przy tworzeniu regulacji prawnych mających na celu rozwiązanie gigantycznego problemu jakim jest skażenie pozostałe po działalności byłych zakładów chemicznych w Bydgoszczy zagrażające ludziom, środowisku i popiera w tym zakresie stanowisko prezydenta miasta Bydgoszczy²⁶.

W projekcie ustawy, w art. 13 wskazano, że do gruntów leśnych objętych decyzją o poprawie stanu środowiska nie stosuje się przepisów art. 11 i art. 12 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz postanowień planu urządzenia lasu lub uproszczonego planu urządzenia lasu, o których mowa w art. 21 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2022 r. poz. 672). Oznacza to, że nawet jeżeli dla tych terenów ustalenia podjęte zostałyby w drodze konsultacji ze społeczeństwem, ustawa unieważni te zapisy.

Powyższy zapis jest również ciekawy z tego względu, że dopóki lasy na terenach zdegradowanych nie zostaną objęte decyzją o poprawie stanu środowiska, można na nich prowadzić normalnie gospodarkę leśną zgodnie z PUL (dla terenów w zarządzie Lasów Państwowych) i UPUL (dla terenów pozostających w gestii gmin, spółek komunalnych czy osób prywatnych). Projekt ustawy zakłada także, że drewno pozyskane z wycinki drzew i krzewów stanie się nieodpłatnie własnością Lasów Państwowych. Pytanie tylko do czego będzie się nadawać drewno pochodzące z terenów skażonych chemicznie.

²⁶ https://www.prawomiejscowe.pl/UrzadMiastaBydgoszczy/document/874124/Stnowisko-47_2022

Dostęp do informacji o środowisku, w tym o stanie zanieczyszczenia gwarantuje nam art.74 ust.3 Konstytucji RP oraz Konwencja z Aarhus ratyfikowana przez Polskę w 2001 roku. Kwestię procedury dostępu informacji o środowisku reguluje ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Zgodnie z powyższymi przepisami władze publiczne są obowiązane do udostępniania każdemu informacji o środowisku i jego ochronie, które są informacjami znajdującymi się w posiadaniu władz publicznych lub informacjami przeznaczonymi dla władz publicznych. Ponadto władze publiczne są obowiązane do udzielania niezbędnej pomocy i wskazówek przy wyszukiwaniu informacji o środowisku.

Informacja powinna zostać udostępniona w ciągu 30 dni, a maksymalnie w ciągu 2 miesięcy w bardziej skomplikowanych sprawach. Natomiast jeżeli informacje, o które pytamy powinny znajdować się w wykazie informacji o środowisku, to na dokumenty powinniśmy czekać nie dłużej niż 3 dni.



Z dokumentami zawierającymi informacje o środowisku możemy zapoznać się w urzędzie, możemy też poprosić o ich zeskanowanie lub skserowanie. Jeżeli chcemy, by dokumenty zostały do nas przesłane, czy to elektronicznie czy pocztą tradycyjną musimy liczyć się z opłatą - 10 groszy za każdą zeskanowaną stronę, 5 zł za wyszukanie do 10 dokumentów. Wysokość opłaty reguluje Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie opłat za udostępnianie informacji o środowisku.

Próbując poznać zamierzenia władz względem lasów na terenie miasta możemy korzystać także z prawa dostępu do informacji, które gwarantuje nam art. 61 Konstytucji RP. Procedurę dostępu do tzw. informacji publicznej reguluje ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Tutaj odpowiedź na nasze pytanie powinniśmy otrzymać do 14 dni, a przy bardziej skomplikowanych sprawach do 2 miesięcy.

Przykładowe informacje dotyczące lasów, o które możemy zapytać:

- wyniki badań dotyczących zanieczyszczenia
- dokumenty dotyczące polityki miasta, która może wpłynąć na lasy
- protokoły z posiedzeń rady gminy, rady miasta czy komisji podczas, których omawiano kwestie związane z lasami

Rekomendacje

- Stworzenie w Polsce systemu monitorowania i usuwania skażenia z terenów przemysłowych i poprzemysłowych, w tym lasów.
- Opracowanie procedur bezpieczeństwa dotyczących drewna pozyskanego z lasów na terenach skażonych.
- Stworzenie proaktywnego systemu informacji o środowisku, w tym skażeniach i zanieczyszczeniach, uwzględniającego lasy

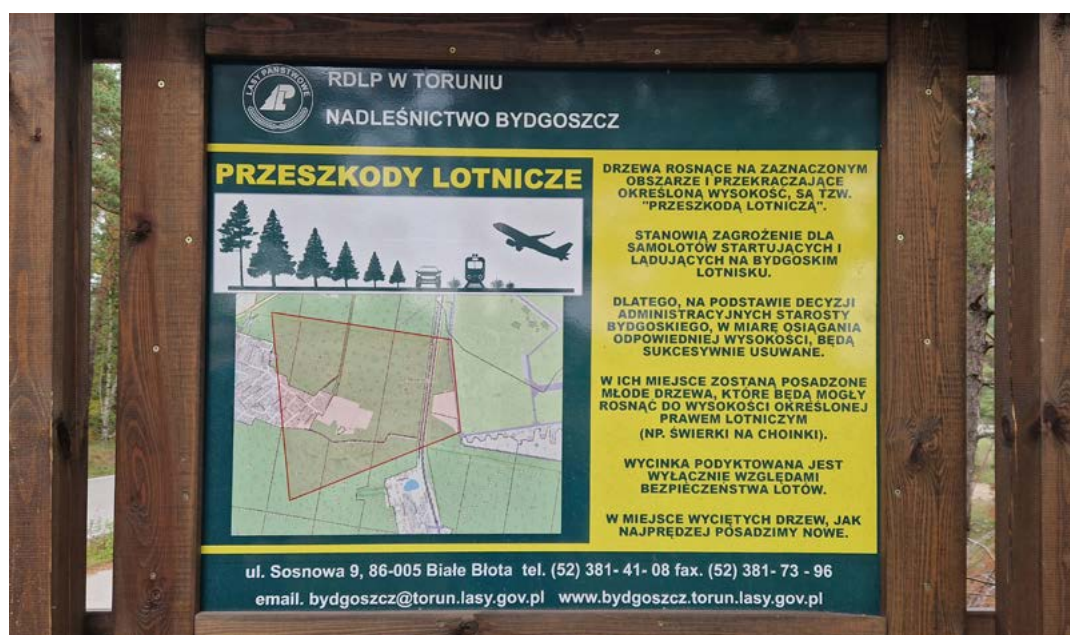
Ścieżki działania

- sprawdź w Biuletynie Informacji Publicznej w swojej gminie plany posiedzeń komisji i rady - jeżeli poruszane tematy dotyczą lasów - możesz wziąć udział w posiedzeniu. Masz również prawo rejestrować przebieg posiedzenia (np. nagrywając dyskusję na dyktafon)
- jeżeli nie możesz znaleźć informacji, których szukasz - zapytaj - złóż wniosek o dostęp do informacji o środowisku lub informacji publicznej. Wzory dokumentów znajdziesz na naszej stronie: <https://www.modrzew.org.pl/wzory-dokumentow/>

7. Wycinka lasu w oparciu o prawo lotnicze

W lipcu 2022 r. mieszkańców Bydgoszczy i sąsiadującej z nią gminy Białe Błota zelektryzowała wiadomość o wycinkach przeszkód lotniczych na terenie lasów przylegających do lotniska. Stało się tak dzięki umieszczeniu w lesie tablic z informacją o planowanej wycince lasu. Jako podstawę wycinki wskazano prawo lotnicze.

Wycinki w tym trybie mogą dotyczyć zarówno lasów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych, jak i lasów prywatnych oraz pojedynczych drzew. Decyzję administracyjną w tej sprawie wydaje starosta na wniosek portu lotniczego (wcześniej decyzję wydawał Urząd Lotnictwa Cywilnego). Las stanowiący przeszkodę lotniczą zagraża bezpieczeństwu ruchu lotniczego i pasażerów.



Zawnioskowaliśmy o informacje o do Portu Lotniczego w Bydgoszczy, Urzędu Lotnictwa Cywilnego i Starostwa Powiatowego. Okazało się, że większość wniosków dotyczących usunięcia przeszkód lotniczych pochodzi z lat 2014-2016. W 2020 zostały przekazane z Urzędu Lotnictwa Cywilnego do starostwa, które w tym samym roku wydało decyzje. Drzewa przeznaczone do wycinki, a rosnące na terenie Nadleśnictwa Bydgoszcz wpisano w nowy Plan Urządzenia Lasu na lata 2022-2031. Latem 2022 r. rozpoczęto wycinki, co zbulwersowało mieszkańców.

Pomimo tego, że proces wydawania decyzji w tej sprawie rozpoczął się w latach 2014-2016 r. żadna instytucja nie była w stanie skutecznie dotrzeć z tą informacją do mieszkańców - obowiązujące przepisy nie nakładają takiego obowiązku (z wyjątkiem przepisów dotyczących konsultowania PUL).

Rekomendacje

- wpisanie wniosków i decyzji dotyczących lasów i drzew do art. 14 ust.2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (wykazy informacji o środowisku)

Ścieżki działania dla organizacji:

- postępowanie prowadzone w tej sprawie przez starostę jest postępowaniem administracyjnym - istnieje możliwość przystąpienia organizacji społecznej do postępowań w sprawie wydania zezwolenia na usunięcia drzewa lub krzewu, zajmowania stanowiska i składania wniosków w sprawie, a także wnoszenia odwołań od wydanych decyzji na podstawie art. 31 kpa

Wzór pisma znajduje się na naszej stronie pod tym linkiem: <https://www.modrzew.org.pl/wzory-dokumentow/>



8. Specustawy

Niebezpieczne dla lasów w mieście mogą być wszelkie ustawy specjalne (tzw. specustawy). Ich celem jest uregulowanie wyjątkowych zdarzeń, inwestycji lub planów, które poprzez formę swojej realizacji często wykraczają poza ramy standardowego systemu prawnego. W Polsce obecnie mamy ponad 30 specustaw, w tym kilka z nich w znaczący sposób wpłynęło lub wpłynie na środowisko, w tym na lasy znajdujące się na terenie gmin, zarówno w zarządzie, jak i poza zarządem Lasów Państwowych. Wśród przykładów można wymienić ustawę z 24.02.2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską czy ustawa z 23.07.2021 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych ze specjalnym przeznaczeniem gruntów leśnych (tzw. *lex Izera*) czy ustawa z 2.12.2021 r. o wsparciu przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 roku.

Z uwagi na coraz większą liczbę tego typu ustaw należy liczyć się z tym, że przesłanką do przyjęcia prawa tego typu mogą być poza względami strategicznymi państwa, także doraźne korzyści polityczne.

Specustawy często oddziałują bezpośrednio na lasy. W przypadku *lex Izera* np. **będzie można dokonać zamiany terenów należących do Lasów Państwowych w Jaworznie i Stalowej Woli na inne nieruchomości należące do Skarbu Państwa, na których możliwe będzie prowadzenie gospodarki leśnej.**

Sprawia to, że mieszkańcy nie mogą polegać na innych dokumentach lub aktach prawa miejscowego - np. miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, które powstały wcześniej, a obywatel nie jest w stanie sprawdzić, co rzeczywiście stanie się z terenami w pobliżu jego miejsca zamieszkania.

Specustawy mogą tworzyć groźne precedensy i kształtować tereny leśne z poziomu centralnego, bez udziału społeczeństwa, nie licząc się z opinią czy potrzebami mieszkańców.

9. Tworzenie prawa w Polsce

Monitoring prawa to także przyglądanie się trwającym pracom legislacyjnym. Dobrze tworzone prawo wychodzi naprzeciw zdiagnozowanym problemom i dąży do ich rozwiązania. Jest oparte o dowody i fakty. W trakcie monitoringu trwającego do końca października 2022 roku, przyglądaliśmy się także planowanym założeniom do ustaw, ustawom i innym aktom prawnym związanym z lasami.

We wrześniu 2022 r. wpłynął do Sejmu projekt ustawy przygotowany przez Komisję Nadzwyczajną do spraw deregulacji o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych ([druki sejmowe nr 2682 i 2682-A](#)). Wśród wielu propozycji zmienianych ustaw wymieniono również ustawę o lasach. Propozycje przedstawione przez komisję mogą znacząco wpłynąć przede wszystkim na niewielkie lasy na terenie miast. Projekt ustawy zakłada, że sprzedaż lasu będzie możliwa (bez względu na jego obszar) dowolnym podmiotom, jeżeli teren leśny znajduje w całości w granicach administracyjnych miasta. W takim wypadku Lasy Państwowe będą pozbawione prawa pierwokupu - to znaczy, że właściciel lasu prywatnego lub komunalnego będzie mógł od razu sprzedać je dowolnemu podmiotowi. To samo dzieje się z gruntami leśnymi o powierzchni do 1ha - również ich sprzedaż nie będzie podlegać ograniczeniom. W uzasadnieniu do projektu napisano:

Celem zmiany jest niewielkie, ale bardzo istotne zliberalizowanie obrotu gruntami, o których mowa w art. 37a ust. 1 ustawy o lasach (w szczególności oznaczonych jako las w ewidencji gruntów i budynków), polegające na ograniczeniu przysługującego Skarbowi Państwa prawa pierwokupu takich gruntów, jeżeli są one położone w całości w granicach administracyjnych miasta lub których powierzchnia nie przekracza 1 ha.

Zmiana ta pozwoli nie tylko na swobodny obrót takimi gruntami, ale także zniesie w tym przypadku obowiązek uzyskiwania niezbędnego do zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości zaświadczenia, iż grunt mający być przedmiotem tej umowy nie należy do kategorii gruntów wskazanych w art. 37a ust. 1 ustawy o lasach. Dzięki tej zmianie strony umowy nie będą musiały pozyskiwać takiego zaświadczenia i ponosić związanych z tym kosztów.

Jednocześnie projektowana zmiana w żaden sposób nie uniemożliwi Skarbowi Państwa nabywania własności przedmiotowych gruntów w drodze „zwykłej” umowy zawartej z jego dotychczasowym właścicielem na zasadach ogólnych.

Na moment pisania tego raportu, ustawa czeka na I czytanie w Sejmie.

Powyższy przykład ilustruje niedoskonałość procesu legislacyjnego. Dużo przepisów w Polsce, w tym te dotyczące lasów mogą być przedmiotem tzw. wrzutek, kiedy to niespodziewanie przepisy jednej ustawy są zmieniane w innej ustawie. Brakuje analizy dotyczącej oceny skutków regulacji, a w samym uzasadnieniu brakuje informacji o tym jak proponowane rozwiązanie może wpłynąć na realia - w tym konkretnym przypadku stan lasów w mieście.

Według naszej oceny proponowane rozwiązanie może znacząco przyczynić się do likwidacji lasów na terenie miast i przekształcenia ich w działki inwestycyjne. Charakterystyką lasów, które znajdują się w miastach jest często ich poszatkwanie - kawałek tu, drugi tam. Rozdzielane bywają arteriami, osiedlami, torami kolejowymi. Nie wiemy ile działek może liczyć do 1 ha (takie dane powinna przedstawić komisja tworząca przepisy), ale spodziewamy się, że skutkiem łatwiejszego obrotu tego typu nieruchomościami będzie rosnąca liczba wycinek i zanikanie takich terenów w mieście.

Projekty ustaw zgłaszane przez posłów czy komisje nie podlegają podobnym procedurom co rządowy proces legislacji - pozbawione są też konsultacji społecznych. Charakteryzuje je bardzo szybki proces procedowania. W przypadku niektórych ustaw od momentu wpłynięcia propozycji do Sejmu do I czytania potrafi minąć nawet do 3 dni. Psuciem prawa jest także traktowanie ustaw jako narzędzia politycznego, nastawionego na osiągnięcie doraźnych i krótkoterminowych celów. Wpływa to także na przepisy związane z lasami i ochroną środowiska.

Rekomendacje

- Sposób tworzenia prawa w Polsce powinien zostać zmieniony

Ścieżki postępowania

Jeżeli interesujesz się procesem legislacyjnym i działasz na rzecz lasów możesz śledzić informacje na następujących stronach:

- przebieg procesu legislacyjnego w Sejmie:
<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/proces.xsp>
- przebieg procesu legislacyjnego w Senacie:
<https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/>
- rządowy proces legislacyjny:
<https://legislacja.rcl.gov.pl/>

Informacje o raporcie

Wizje lokalne, spotkania z mieszkańcami, urzędnikami, analiza i przygotowanie dokumentów, udział w konsultacjach

Marzena Błaszczyk
Emilia Czekąła
Aleksandra Jankowska
Daniel Kaszubowski
Grzegorz Kaczmarek
dr inż. Maciej Korczyński
Aleksandra Maćkowiak
dr hab. Katarzyna Marcysiak
Michał Przybysz
Łukasz Sołtys
Pola Szymczak

Analiza prawna
adw. Jakub Słupski

Opis case studies
Marzena Błaszczyk

Redakcja
Emilia Czekąła

Skład i opracowanie graficzne
Michał Mielewczyk

Zdjęcia, ilustracje
Michał Mielewczyk, Adobe Stock

Raport powstał w ramach projektu „Lasy są wspólne, ruchy i organizacje mają prawo współdecydować” z dotacji programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy finansowanego z Funduszy EOG.

Wykaz skrótów

EGIB - ewidencja gruntów i budynków

IUL - Instrukcja Urządzania Lasu

k.p.a. - kodeks postępowania administracyjnego

mpzp - miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

NSA - Naczelny Sąd Administracyjny

p.g.k. - prawo geodezyjne i kartograficzne

p.l. - prawo lotnicze

p.w. - prawo wodne

RDOŚ - Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska

SOOŚ - strategiczna ocena oddziaływania na środowisko

u.o.l. - ustawa o lasach

u.o.o.ś - ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko

u.p.z.p. - ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

u.t.k. - ustawa o transporcie kolejowym

WSA - Wojewódzki Sąd Administracyjny

Wykaz analizowanych aktów prawnych, projektów ustaw i orzeczeń sądowych

Ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U.2022.0.672)

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U.2022.0.1029)

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego

Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1990 z późn. zm)

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 503 z późn. zm.

Ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych

Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1984 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. - Prawo lotnicze (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1235 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (Dz.U.2021.0.2233)

Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, tzw. specustawa mieszkaniowa (Dz.U.2021.1538 t.j., dalej: „s.m.”) lub „Lex Deweloper”

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej

Ustawa z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską

Ustawa z dnia 23 lipca 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych ze specjalnym przeznaczeniem gruntów leśnych (tzw. lex Izera)

Ustawa z dnia 2 grudnia 2021 r. o wsparciu przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 rok

Projekt ustawy przygotowany przez Komisję Nadzwyczajną do spraw deregulacji o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych (druki sejmowe nr 2682 i 2682-A)

Rządowy projekt ustawy (druk UD312) o wielkoobszarowych terenach zdegradowanych

Rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie wymagań w zakresie odległości i warunków dopuszczających usytuowanie drzew i krzewów, elementów ochrony akustycznej i wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowej, a także sposobu urządzania i utrzymywania zasłon odśnieżnych oraz pasów przeciwpożarowych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1247)

Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 18 grudnia 2017 r. w sprawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej oraz instrukcji ochrony lasu

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie opłat za udostępnianie informacji o środowisku.

Decyzja Nr 80/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 8 czerwca 2022 r. w sprawie ustalenia terenów zamkniętych w resorcie obrony narodowej (Dz. Urz. MON z 2022 r. poz. 92).

Decyzja Nr 14 Ministra Infrastruktury z dnia 18 września 2020 r. w sprawie ustalenia terenów zamkniętych, przez które przebiegają linie kolejowe (Dz. Urz. MI z 2020 r. poz. 38 z późn. zm.)

Instrukcja urządzania lasu wprowadzona zarządzeniem nr 55 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie "Instrukcji urządzania lasu" (ZU-7019-72/2011)

Zarządzenie nr 57 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 22 listopada 2011 r.

Stanowisko 47/2022 Rady Miasta Bydgoszczy dotyczące projektu ustawy o wielkoobszarowych terenach zdegradowanych

Uchwała Rady Miasta Bydgoszczy Nr LXIX/1079/10 z dnia 28 lipca 2010 r.

Uchwała Rady Miasta Bydgoszczy Nr XLIV/1367/2001 z dnia 28 listopada 2001 r

Wyrok NSA z 13.04.2022 r., I OSK 1399/21, LEX nr 3392881

Wyrok NSA z 23.04.2013 r., I OSK 1983/11, LEX nr 1336348

Wyrok WSA w Białymstoku z 5.04.2012 r., II SA/Bk 132/12, LEX nr 1145729

Wyrok WSA w Warszawie z 18.12.2015 r., IV SA/Wa 2608/15, LEX nr 2438634

Wyrok WSA w Łodzi z 4.02.2020 r., II SA/Łd 724/19, LEX nr 2784948

Wyrok WSA w Warszawie z 21.04.2021 r., IV SA/Wa 103/21, LEX nr 3185030

Wyrok WSA w Poznaniu z 23.02.2021 r., II SA/Po 355/20, LEX nr 3156524

Wyrok WSA w Warszawie z 21.04.2021 r., IV SA/Wa 103/21, LEX nr 3185030

Bibliografia

D. Danecka, W. Radecki [w:] D. Danecka, W. Radecki, Ustawa o lasach. Komentarz, wyd. III, Warszawa 2021

A. Jakubowski (red.), Specustawa mieszkaniowa. Komentarz, Warszawa 2019

Zagadnienia przyrodnicze w ocenach oddziaływania na środowisko, Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Warszawa 2014

