

Iceland
Liechtenstein
Norway



**Active
citizens fund**

LASY
i OBYWATELE

SAMORZĄDZIE, CHROŃ LASY!

**Praktyczny poradnik o tym,
jak gminy mogą pomóc
w ochronie lasów**

lasyobywatele.pl

Samorządzie, chroń lasy!

Praktyczny poradnik o tym,
jak gminy mogą pomóc
w ochronie lasów

Autorzy:

r.pr. Dominika Bobek (Fundacja Frank Bold)

Bartosz Kwiatkowski (Fundacja Frank Bold)

dr hab. inż. Mariusz Czop (*rozdział o ochronie terenów
leśnych w strefie ochrony pośredniej ujęcia wody*)

Koncepcja, opracowanie i redakcja:

Marta Jagusztyn (Fundacja Lasy i Obywatele)

Grzegorz Jakacki (Fundacja Lasy i Obywatele)

Wersja poradnika

Poradnik będzie uaktualniany, w miarę jak zmieniać się będą
doświadczenia gmin oraz procedury i regulacje prawne
(*ta wersja poradnika to 2024.02.15 wersja 1.1*)

Wstęp

Lasy stanowią **29.6 %** powierzchni Polski (co przekłada się na **9,2 mln ha**). Ogromna większość z nich, bo aż **7,3 mln ha** zarządzana jest przez Lasy Państwowe. Z badań jasno wynika, że w społeczeństwie polskim następuje zmiana postaw dotyczących lasu i gospodarki leśnej. Obywatele i obywatelki oczekują polityki leśnej, która odpowie na zmieniające się potrzeby społeczne wobec lasów oraz na wyzwania zmian klimatycznych. **45% Polek i Polaków**, w świetle zmian klimatycznych, źle ocenia gospodarkę leśną¹, a aż **84,6%** respondentów popiera objęcie ochroną 20 proc. najcenniejszych przyrodniczo i społecznie polskich lasów².

Gminy tradycyjnie angażowały się w kwestie lasów na swoim terenie w sposób ograniczony. Obecnie stają się jednak coraz ważniejszym interesariuszem polityki leśnej i odkrywają swoje możliwości wpływu na lokalne lasy. Wynikają one nie tylko z kompetencji statutowych gmin dotyczących utrzymania ładu przestrzennego i ekologicznego, ale przede wszystkim z kompetencji kontrolnych i prawodawczych w zakresie prawa lokalnego, będących odzwierciedleniem postaw i pragnień wyborców zamieszkujących obszar gminy.

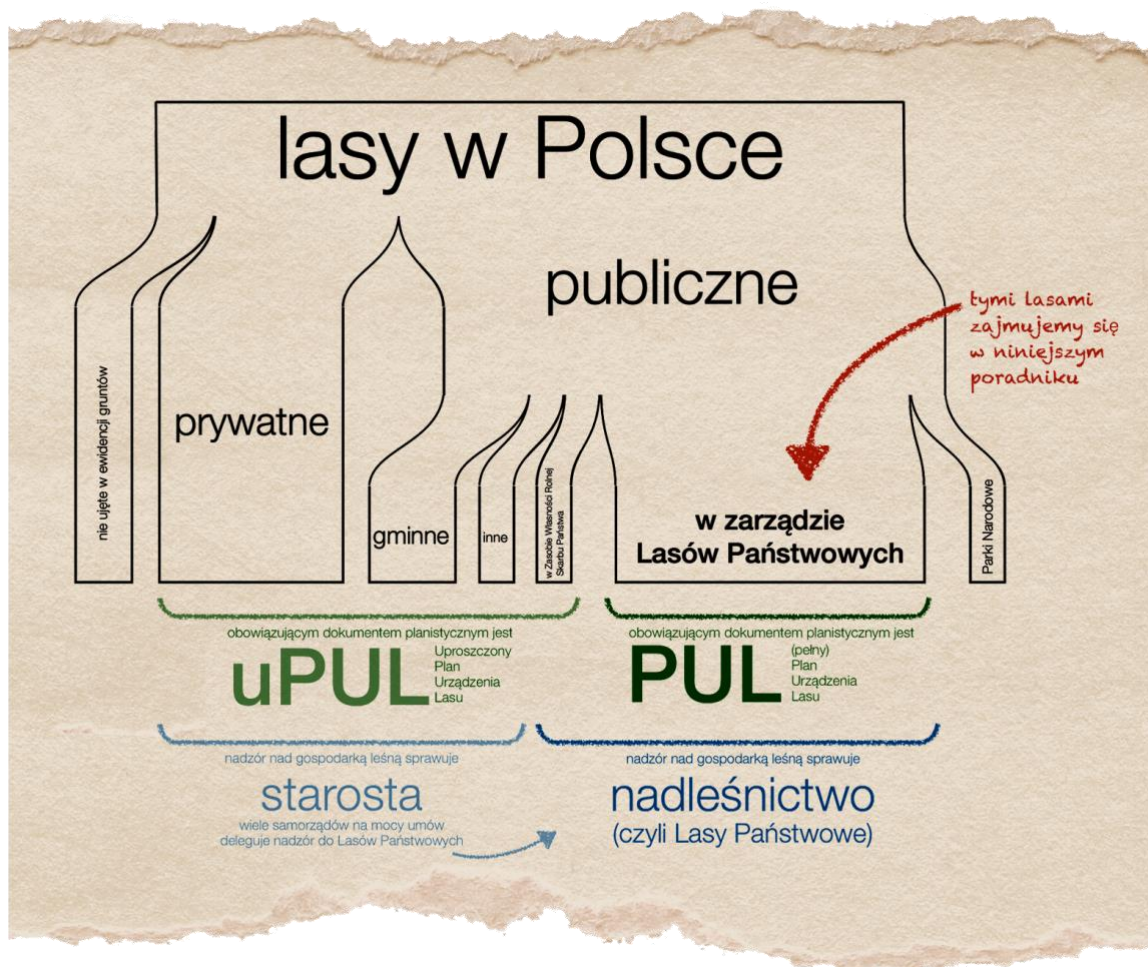
W niniejszym poradniku przedstawiamy sposoby wpływania na gospodarkę leśną dostępne gminom w Polsce na podstawie obowiązującego prawa. Najważniejsze akty prawne dotyczące tego zagadnienia zestawiliśmy w dodatku *Najważniejsze akty prawne*.

Głównym czynnikiem warunkującym zakres wpływu gminy na gospodarkę w konkretnym lesie jest forma własności tego lasu. W oczywisty sposób największy wpływ mają gminy na gospodarkę w lasach, których są właścicielami. Takich lasów jest jednak w Polsce stosunkowo mało i nie tam leżą główne wyzwania. **W niniejszym poradniku skupiamy się na zagadnieniach wpływu gmin na lasy o obszarowo dominującej w Polsce formie własności, tj. na lasach Skarbu Państwa w zarządzie Lasów Państwowych (LP)³.**

¹ IPSOS dla Fundacja Lasy i Obywatele, luty 2021

² IPSOS dla Pracownia na Rzecz Wszystkich Istot, styczeń 2024

³ Wszędzie, gdzie mowa o „Lasach Państwowych” lub „LP” mamy na myśli państwową jednostkę organizacyjną *Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe*.



Rysunek 1 Schemat form własności lasów w Polsce

Jak zorganizowany jest ten poradnik?

W pierwszych dwóch rozdziałach skupiamy się na **Planach Urządzenia Lasu (PUL)**. Gospodarka leśna w lasach Skarbu Państwa w zarządzie LP organizowana jest w **10-cio letnim cyklu planistycznym** w oparciu o zatwierdzany na początku cyklu Plan Urządzenia Lasu. Strukturę tego dokumentu omawiamy w rozdziale *1. Plan Urządzenia Lasu*, a w rozdziale *2. Jak powstaje Plan Urządzenia Lasu* omawiamy 10-cio letni cykl planistyczny i podajemy wskazówki, jak sprawdzić, czy zbliża się nowy cykl planistyczny dla konkretnego lasu.

Lasy Skarbu Państwa w zarządzie LP podzielone są terytorialnie pomiędzy 429 nadleśnictw. Dla każdego z nadleśnictw obowiązuje indywidualny Plan Urządzenia Lasu, a 10-cio letnie cykle planistyczne nie są zsynchronizowane pomiędzy nadleśnictwami (tj. cykle w różnych nadleśnictwach mogą zaczynać się w różnych latach). Ponieważ podział terytorialny LP nie pokrywa się z granicami gmin, **na terenie jednej gminy**

mogą znajdować się lasy Skarbu Państwa zarządzane przez kilka różnych nadleśnictw. W rozdziale 19. *Podział terytorialny Lasów Państwowych* omawiamy podział terytorialny lasów Skarbu Państwa w zarządzie LP i podajemy wskazówki, jak sprawdzić, które nadleśnictwa zarządzają lasami na terenie konkretnej gminy.

W rozdziałach 0-18 podajemy **katalog sposobów wpływu gmin na gospodarkę w lasach** Skarbu Państwa w zarządzie LP. Katalog obejmuje zarówno **sposoby „twarde”, oparte na kompetencjach gminy do stanowienia prawa lokalnego lub wydawania opinii wiążących, jak i „miękkie”, polegające na wykorzystaniu uprawnień polegających na wyrażaniu opinii niewiązących lub składaniu wniosków**, które z samej litery prawa nie muszą być uwzględniane. Podkreślamy istotność również tych ostatnich, ponieważ długotrwałe angażowanie się gminy również za pomocą „miękkich” form oddziaływań buduje nacisk będący wyrazem postaw mieszkańców, który z biegiem czasu prowadzi do zmiany praktyki oraz stanowi przyczynek do zmian prawa krajowego. Zwracamy również uwagę na często niedoceniany „miękki” mechanizm **niewłaadczych uchwał rady gminy** w postaci apeli, odezwo, opinii itp. Ten mechanizm jest często ignorowany z powodu obaw o wykroczenie rady gminy poza swoje kompetencje, co jak wynika z naszej analizy, jest często obawą na wyrost. W rozdziale 17. *Wyrażenie opinii/stanowiska/apelu rady gminy* omawiamy granice w jakich poruszają się rady gmin podejmując uchwały niewłaadcze. Poszczególne metody wpływania na gospodarkę leśną omówione są skrótowo w spisie treści, tak by ułatwić nawigowanie po dokumencie.

Większość z omawianych w poradniku sposobów było już stosowanych przez gminy, gdzie to możliwe omawiamy przykłady konkretnych lokalnych działań. Proponujemy również parę sposobów, które nie były jeszcze stosowane, choć są uprawnione i dają gminom realny wpływ na kształt lokalnej polityki leśnej.

Poradnikowi towarzyszy [folder online](#) zawierający przykłady pism oraz akty prawne.

Spis treści

Informacje wstępne

1. **Plan Urządzenia Lasu** 9
2. **Jak powstaje Plan Urządzenia Lasu** 11

Katalog sposobów wpływu gmin na gospodarkę w lasach

3. **Wpłygnięcie na projekt nowego PUL**..... 13
 Raz na 10 lat nadleśnictwo przygotowuje nowy PUL (Plan Urządzenia Lasu) i w ramach tego procesu musi przeprowadzić konsultacje społeczne, do których musi zaprosić gminę. Gmina może wziąć aktywny udział w konsultacjach partycypując w spotkaniach, prowadząc akcję informacyjną wśród mieszkańców oraz zgłaszając wnioski do nowego PUL.
4. **Wniosek o zmianę PUL lub o odstąpienie od wykonania PUL** 16
 Każdy podmiot może zgłaszać wnioski o zmianę PUL lub odstąpienie od wykonania PUL przez cały czas obowiązywania PUL.
5. **Pismo lub wniosek do Ministra Klimatu i Środowiska o kontrolę wykonania PUL** 17
 Minister Klimatu i Środowiska sprawuje nadzór nad prawidłowością wykonania PUL. W sytuacji powzięcia wątpliwości co do prawidłowości wykonania PUL gmina może kierować pisma lub wnioski do tego ministra w celu skontrolowania prawidłowości wykonania PUL.
6. **Skierowanie sprawy do sądu** 18
 Zaskarżenie PUL w sądzie administracyjnym jest obecnie niemożliwe, aczkolwiek należy się spodziewać zmiany tego stanu w związku z orzeczeniem TSUE z 2 marca 2023 roku. Przy zaistnieniu pewnych warunków gmina może wytoczyć sprawę w sądzie cywilnym oraz na czas trwania procesu uzyskać zabezpieczenie przedmiotu pozwu w postaci sądowego nakazu wstrzymania niektórych wycinek.
7. **Zaopiniowanie decyzji o uznaniu lasu Skarbu Państwa za las ochronny** 20
 Minister Klimatu i Środowiska na wniosek Dyrektora Generalnego LP nadaje pewnym lasom status lasów ochronnych. DGLP w tym procesie musi zasięgnąć opinii rady gminy, ale ta opinia nie jest wiążąca. Rada gmina w opinii może niewiążąco wnioskować o ustalenie szczególnych sposobów prowadzenia gospodarki leśnej. Rada gminy może występować z niewiążącymi wnioskami o uznanie lasu za las ochronny.
- Co to są lasy ochronne?**21
- Zasady prowadzenia gospodarki leśnej w lasach ochronnych**22
- Współpraca z organizacją społeczną w celu wykorzystania szerszych uprawnień**23
8. **Wyznaczenie szerokich stref ochrony uzdrowiskowej**..... 25
 Gmina posiadająca obszary o charakterze uzdrowiskowym może praktycznie jednostronnie wprowadzić rozwiązanie prawne (desygnowanie uzdrowiska lub strefy ochrony uzdrowiskowej) skutkujące istotną ochroną przed wycinkami.
9. **Udział w Zespole Lokalnej Współpracy**..... 27
 Lasy Państwowe wprowadzają mechanizm Zespołów Lokalnej Współpracy jako forów do dialogu z lokalnymi społecznościami. Jakkolwiek udział w spotkaniach takich zespołów

może być przyczynkiem do dialogu, to rozwiązanie to w praktyce nie oferuje żadnych istotnych środków prawnych do dyspozycji ani gmin, ani lokalnych społeczności.

10. Wskazanie obszarów leśnych o szczególnie chronionej wartości w ramach certyfikacji FSC 29

Jednostki LP mogą ubiegać się o międzynarodowy certyfikat FSC, gwarantujący, że produkty drzewne pochodzą ze zrównoważonej gospodarki leśnej. Zgodność z FSC wymaga sprostania standardom wykraczającym poza wymogi wynikające wyłącznie z polskiego prawa. Wśród tych standardów znajduje się wymóg włączania lokalnej społeczności w decydowanie o gospodarce w lasach zaklasyfikowanych jako szczególnie ważne kulturowo (kod HCV 6 w nomenklaturze FSC). Gmina ma wpływ na desygnowanie lasów jako HCV 6. Niestety LP w całości zrezygnowały z certyfikacji FSC w 2023, być może (wszystkie lub niektóre) jednostki zdecydują się na powrót do tej certyfikacji.

11. Ustanowienie Małej Formy Ochrony Przyrody (użytek ekologiczny, pomnik przyrody, zespół przyrodniczo-krajobrazowy) 31

Współdziałając z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska rada gminy może ustanowić Małe Formy Ochrony Przyrody skutecznie zapobiegając wycinkom drzew i fragmentów lasów.

Proces ustanawiania MFOP 37

Konsekwencje naruszenia uchwały o ustanowieniu MFOP 39

Roszczenia właścicieli nieruchomości objętych MFOP 40

12. Wprowadzania ochrony terenów leśnych w obrębie strefy ochrony pośredniej ujęcia wody 42

Gmina, poprzez nadzorowane przez nią podmioty zajmujące się zbiorowym zaopatrzeniem w wodę ludności, może ustanowić strefy ochrony pośredniej ujęć wód i wymusić utrzymywanie w niej drzewostanów mieszanych starszych klas wieku, z dobrze wykształconą warstwą krzewów i roślin zielnych oraz drzewostanów wielopiętrowych. Strefa ochronna ujęcia wody z potoku górskiego lub z górnego biegu rzeki może obejmować całą zlewnię cieku powyżej ujęcia wody.

Wprowadzenie ochrony lasu, gdy strefa ochrony pośredniej ujęcia jest ustanowiona 45

Wprowadzenie ochrony lasu, gdy strefa ochrony pośredniej ujęcia nie jest ustanowiona .. 46

13. Udział w ustanowieniu parku narodowego lub rezerwatu 48

Gmina może składać niewiążące wnioski o ustanowienie parku narodowego lub rezerwatu na jej terenie. Gmina ma istotny hamujący wpływ na utworzenie parku narodowego jako interesariusz posiadający praktycznie prawo weta w tej materii.

14. Udział w ustanowieniu parku krajobrazowego 50

Dla utworzenia lub zmiany parku krajobrazowego potrzebne jest poparcie rady gminy, sejmiku województwa i Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Rada gminy nie ma dowolności w blokowaniu powstania parku krajobrazowego, swój brak zgody rada gminy może oprzeć jedynie na konkretnych powodach zgodnych z ustawą. Rada gminy może składać niezobowiązujące wnioski o utworzenie parku krajobrazowego. Rada gminy ma pewien wpływ na kształt zakazów wynikających z planu ochrony ustanawianego parku krajobrazowego.

15. Wpisanie lasu do rejestru zabytków 52

Wpis do rejestru zabytków jest jedną z form ochrony zabytków. W pewnych przypadkach las (lub większy zabytek obejmujący las) może zostać wpisany do rejestru zabytków, co skutkuje koniecznością uzgadniania sposobu prowadzenia gospodarki leśnej z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków. Zgoda właściciela lasu na wpis do rejestru zabytków nie jest wymagana. Konserwator może wpisać do rejestru na wniosek, ale może też działać z urzędu. Gmina może składać do Konserwatora wnioski które nie są wiążące.

Organizacje społeczne spełniające pewne kryteria mogą skutecznie żądać od Konserwatora działania z urzędu (czyli de facto składać wnioski, które obligują Konserwatora do reakcji; nie musi to skutkować wszczęciem postępowania, natomiast organizacjom przysługuje odwołanie od ewentualnej odmowy).

16. *Utworzenie parku kulturowego* 55

Ustanowienie parku kulturowego jest jedną z form ochrony zabytków. Park kulturowy może samodzielnie ustanowić rada gminy, ale ustanowienie planu ochrony wymaga współdziałania rady, wójta oraz Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Plan ochrony parku kulturowego może wprowadzać ograniczenia skutkujące ochroną lasu.

17. *Wyrażenie opinii/stanowiska/apelu rady gminy (uchwały niewładcze)* 57

Poza uchwałami władczymi (zobowiązującymi do działania, stanowiącymi prawo miejscowe), gminy mogą podejmować uchwały wyrażające opinie, stanowiska, apele. Istnieją pewne ograniczenia w kształtowaniu takich uchwał (których przekroczenie może skutkować unieważnieniem uchwały), natomiast wciąż pozostawiają one radom gmin dużą przestrzeń do oddziaływania w sposób niewładczy. W szczególności rady gmin mogą wyrażać opinie i apele dotyczące gospodarki leśnej (i w praktyce korzystają z tych uprawnień).

18. *Wyznaczenie kierunków działania organów wykonawczych* 62

Rada gminy może przyjmować uchwały dotyczące działania wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, w ten sposób apelując o efektywne wykorzystanie ich uprawnień (np. w celu ochrony lasów).

Informacje dodatkowe

19. *Podział terytorialny Lasów Państwowych*..... 64

20. *Najważniejsze akty prawne* 5

1. Plan Urządzenia Lasu

Plan Urządzenia Lasu (w skrócie PUL) to podstawowy dokument planistyczny gospodarki leśnej, zawierający:⁴

- opis stanu lasu,
- ocenę stanu lasu,
- cele gospodarki leśnej,
- zadania gospodarki leśnej
- sposoby prowadzenia gospodarki leśnej.

Z punktu widzenia gminy istotne części PUL to m.in

- analiza gospodarki leśnej w minionym okresie;
- program ochrony przyrody;
- określenie zadań, w tym w szczególności dotyczących ilości przewidzianego do pozyskania drewna, zalesień i odnowień, pielęgnowania i ochrony lasu, w tym również ochrony przeciwpożarowej, gospodarki łowieckiej, potrzeb w zakresie infrastruktury technicznej⁵.

Przykładowy PUL dla lasów w zarządzie Lasów Państwowych udostępniony jest [tutaj](#).

PUL opracowuje się osobno dla każdego nadleśnictwa. Za opracowanie PUL jest odpowiedzialna Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych właściwa terytorialnie dla danego nadleśnictwa, zob. rozdział *Podział terytorialny Lasów Państwowych*.

PUL powinien być sporządzony z uwzględnieniem:

- warunków przyrodniczych,
- warunków ekonomicznych,
- celów gospodarki leśnej,
- zasad gospodarki leśnej.

PUL sporządza się dla wszystkich lasów Skarbu Państwa w zarządzie LP⁶ na okres 10 lat. Aktualne daty obowiązywania PUL w danym nadleśnictwie można sprawdzić:

- na mapie interaktywnej **zwtl.pl** prowadzonej przez Fundację Lasy i Obywatele,
- telefonicznie w nadleśnictwie,
- na stronie Biuletynu Informacji Publicznej nadleśnictwa,
- w serwisie Bank Danych o Lasach **www.bdl.lasy.gov.pl/portal/mapy**.

⁴ Por. art. 6 ust. 1 pkt. 6 ustawy o lasach.

⁵ Por. art. 18 ust. 4 ustawy o lasach.

⁶ Por. art. 19 ust. 1 ustawy o lasach.

Uproszczony Plan Urządzenia Lasu (w skrócie **uPUL**) jest prostszym typem dokumentu planistycznego, który sporządza się dla większości lasów prywatnych oraz dla większości lasów publicznych poza zarządem LP (m.in. dla lasów gminnych i lasów w Zasobie Rolnym Skarbu Państwa)⁷. W niniejszym poradniku zajmujemy się wyłącznie lasami Skarbu Państwa w zarządzie LP, dla których sporządza się wyłącznie (pełne, nie uproszczone) Plany Urządzenia Lasu. Por. *Rysunek 1 Schemat form własności lasów w Polsce* na stronie 4.

PUL jest zatwierdzany w drodze decyzji Ministra Środowiska i Klimatu. Według obowiązującej wykładni prawa PUL nie jest aktem prawnym, tylko aktem kierownictwa skierowanym wobec państwowej jednostki organizacyjnej (tj. wobec Lasów Państwowych). Oznacza to, że treść PUL i jego późniejsze wykonywanie nie mogą naruszać przepisów prawa. W szczególności **PUL (lub jego wykonanie) nie może naruszać przepisów prawa wynikających z aktów prawa miejscowego**, takich jak np. uchwała rady gminy ustanawiająca formę ochrony przyrody.

Niestety obecnie PULe nie są automatycznie udostępniane w całości na Biuletynie Informacji Publicznej nadleśnictwa. Nadleśnictwo ma obowiązek udostępniać PUL wszystkim zainteresowanym podmiotom (w tym osobom fizycznym oraz gminom)⁸ na wniosek. W praktyce PUL jest dokumentem tekstowym i zestawem map, który może zostać udostępniany elektronicznie w postaci pliku PDF.

PUL zawiera plan tzw. **prac gospodarczych** w lesie z wyszczególnionym miejscem i rodzajem prac. Miejsce prac oznacza się zazwyczaj za pomocą tzw. **adresu leśnego** działki gruntu, której dotyczy konkretna praca gospodarcza (adresy leśne omawiamy w rozdziale 19. *Podział terytorialny Lasów Państwowych*). Z punktu widzenia kontroli wykonania PUL oraz zadań własnych gminy (takich jak dbanie o ład przestrzenny i ekologiczny) najistotniejsze są prace gospodarcze polegające na wycinaniu dojrzałych drzew. Większość takich wycinek odbywa się w ramach prac gospodarczych w ramach tzw. *trzebieży* oraz *rębni*. Informacje o zabiegach trzebieży i rębni zaplanowanych w opisie taksacyjnym bieżącego PUL są wizualizowane m.in.:

- na mapie **#ZanimWytnąTwójLas (zwtl.pl)** udostępnianej przez Fundację Lasy i Obywatele,
- na mapie **www.bdl.lasy.gov.pl/portal/mapy** udostępnianej przez Bank Danych o Lasach.

Serwis **#ZanimWytnąTwójLas** dodatkowo publikuje informacje o dla większości nadleśnictw zawiera też informacje, które z wycinek zaplanowanych w obowiązującym 10-letnim PUL zaplanowano na najbliższy rok.

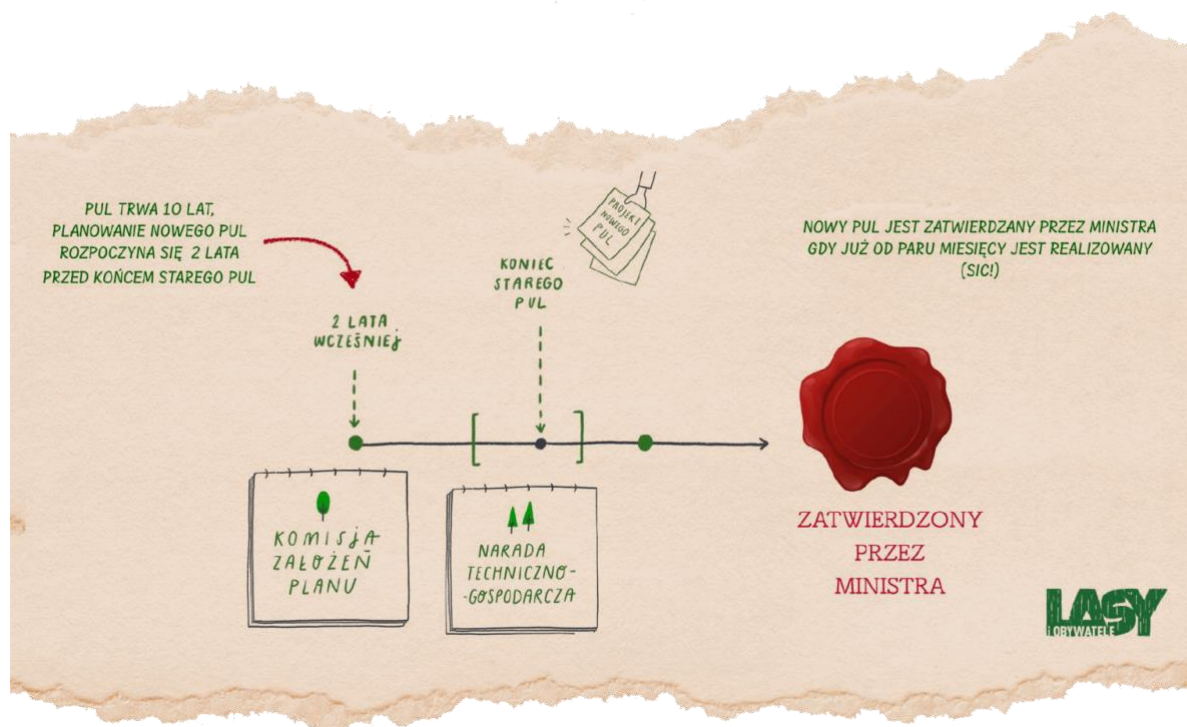
⁷ Por. art. 19 ust. 2 ustawy o lasach.

⁸ Por. ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

2. Jak powstaje Plan Urządzenia Lasu

Plan Urządzenia Lasu (PUL) dla każdego nadleśnictwa sporządzany jest raz na 10 lat. PUL sporządzany jest na zlecenie i koszt Lasów Państwowych przez podmioty zewnętrzne względem LP⁹ (np. Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej), w praktyce często powiązane z LP z uwagi na długotrwałą współpracę i przepływ kadr.

Sporządzenie PUL zleca, organizuje i koordynuje dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych, której podlega konkretne nadleśnictwo (zob. rozdział 19. *Podział terytorialny Lasów Państwowych*). Zlecenie następuje nie później niż 15 miesięcy przed upływem obowiązywania bieżącego PUL. PUL obejmuje pełne lata (tzn. obejmuje okres 10 lat od 1-go stycznia do 31-go grudnia).



Rys. 1 Proces tworzenia i zatwierdzania PUL. Rysunek – Magda Rysuje

Procedura opracowania projektu PUL jest wieloetapowa i rozpoczyna się już w 8. (albo nawet 7.) roku obowiązywania bieżącego planu, kończy zaś w chwili zatwierdzenia projektu planu przez Ministra Klimatu i Środowiska.

Podczas całego procesu miejsce mają dwa istotne spotkania:¹⁰

- **Komisja Założeń Planu (KZP)** ma miejsce w 7. bądź 8. roku starego PUL, a jej celem jest sformułowanie *Projekt planu urządzenia lasu* oraz akceptacja

⁹ Por. art. 19 ust. 5 ustawy o lasach

¹⁰ Por. § 125 ust. 2 pkt 2 Instrukcji Urządzenia Lasu, cz. I.

sporządzonej *Prognozy oddziaływania planu urządzenia lasu na środowisko i obszary Natura 2000*.¹¹

- **Narada Techniczno-Gospodarcza (NTG)** ma zwykle miejsce w ostatnich miesiącach ostatniego (tj. 10.) roku trwania PUL, a jej celem jest sformułowanie „Projektu planu urządzenia lasu” oraz akceptacja sporządzonej „Prognozy oddziaływania planu urządzenia lasu na środowisko i obszary Natura 2000”.¹²

Zatwierdzenie PUL przez Ministra Klimatu i Środowiska ma miejsce zazwyczaj w pierwszym roku obowiązywania nowego planu (co formalnie skutkuje sytuacją, w której nadleśnictwo przez kilka miesięcy funkcjonuje bez aktualnie zatwierdzonego PUL, jest natomiast dosyć powszechną praktyką).

¹¹ Por. § 125 ust. 2 pkt 5 Instrukcji Urządzenia Lasu, cz. I.

¹² Por. § 125 ust. 2 pkt 5 Instrukcji Urządzenia Lasu, cz. I.

3. Wpłyńcie na projekt nowego PUL

Streszczenie: Raz na 10 lat dla nadleśnictwa przygotowywany jest nowy PUL (Plan Urządzenia Lasu) i w ramach tego procesu właściwa Regionalna Dyrekcja LP musi przeprowadzić konsultacje społeczne. Gmina może wziąć aktywny udział w konsultacjach partycypując w spotkaniach, prowadząc akcję informacyjną wśród mieszkańców oraz zgłaszając wnioski do nowego PUL.

Warunki wstępne:

1. Las jest własnością Skarbu Państwa w zarządzie Lasów Państwowych
2. Trwa proces konsultacji PUL w nadleśnictwie obejmującym dany las

Co kto musi, co kto może:

- Regionalna Dyrekcja LP **może** powiadomić gminę o możliwości i sposobie składania uwag i wniosków do PUL.
- Gmina **może** wziąć udział w konsultacjach.
- Gmina **może** zgłosić uwagi do PUL (zarówno ze względu na np. utrzymanie ładu przestrzennego, ale też np. ze względu na interes mieszkańców).
- Regionalna Dyrekcja LP **musi** odnieść się do uwag.
- Regionalna Dyrekcja LP **może** nie uwzględnić uwag.

Co do zasady, organy gminy nie uczestniczą w procedurze powstawania i zatwierdzania PUL. Projekt PUL stanowi jednak dokument wymagający przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko¹³, co nakłada na koordynującą jego przygotowanie Regionalną Dyrekcję Lasów Państwowych zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko.

<p>W ramach zapewnienia udziału społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania projektowanego PUL na środowisko, właściwa Regionalna Dyrekcja LP jest zobowiązana do podania do publicznej wiadomości informacji m.in. o:</p>

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • przystąpieniu do opracowywania projektu dokumentu i o jego przedmiocie; |
| <ul style="list-style-type: none"> • możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu; |
| <ul style="list-style-type: none"> • możliwości składania uwag i wniosków; |
| <ul style="list-style-type: none"> • sposobie i miejscu składania uwag i wniosków, wskazując jednocześnie co najmniej 21-dniowy termin ich składania; |
| <ul style="list-style-type: none"> • organie właściwym do rozpatrzenia uwag i wniosków. |

¹³ Por. art. 46 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Gmina ma prawo uczestniczyć w konsultacjach społecznych, jak każdy inny podmiot. Na tej podstawie gmina ma prawo przedstawić swoje uwagi i wnioski dotyczące treści planu urządzenia lasu.

Konsultacje PUL prowadzone są przez właściwą Regionalną Dyрекcją Lasów Państwowych, która podaje do wiadomości informację m.in. o możliwości składania uwag i wniosków, jak i o sposobie i miejscu ich składania.

W procedurze sporządzania projektu PUL teoretycznie udział społeczeństwa jest zapewniony na różnych etapach jego opracowywania i w różnej formie. Teoretycznie wnioski od społeczeństwa powinny być akceptowane przez cały czas prac nad PUL, natomiast obowiązująca procedura pozwala na zbieranie formalnych wniosków od społeczeństwa tylko w następujących momentach:

- podczas Komisji Założeń Planu (KZP), w 7. bądź 8. roku starego PUL,
- w trakcie 21 dniowych konsultacji, które mogą zostać ogłoszone po KZP,
- podczas Narady Techniczno-Gospodarczej (NTG), pod koniec ostatniego (tj. 10.) roku starego PUL,
- w trakcie 21 dniowych konsultacji, które zostają ogłoszone maksymalnie 30 dni po odbyciu NTG.

Wnioski i uwagi mogą być wnoszone:¹⁴

- w formie pisemnej,
- ustnie do protokołu,
- za pomocą środków komunikacji elektronicznej, bez konieczności opatrywania ich kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

Uwagi i wnioski złożone po upływie wyznaczonego 21 dniowego terminu, pozostawia się bez rozpatrzenia. W przypadku przestania uwag lub wniosków drogą pocztową, o zachowaniu terminu ustawowego decyduje data nadania przesyłki pocztowej.

Uwagi składane w ramach konsultacji społecznych nie są wiążące, jednakże organ prowadzący (tj. Regionalny Dyrektor LP) ma obowiązek rozpatrzyć uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa. Powinien on poinformować jakie wnioski wpłynęły, czy i w jaki sposób wnioski zostały wzięte pod uwagę oraz w jakim zakresie zostały uwzględnione. Sporządzanie takich zestawień nie jest jednak powszechną praktyką (choć czasem ma miejsce, np. w Nadleśnictwie Łochów po KZP w roku 2023¹⁵). Omówienie wniosków od społeczeństwa i reakcji RDLP na nie powinno się też znaleźć w opracowywanym pod koniec procesu tworzenia PUL dokumencie zwanym *Podsumowanie*.¹⁶ Warto monitorować, czy i jak *Podsumowanie* zostało

¹⁴ Por. art. 40 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

¹⁵ Informacja o sposobie i zakresie uwzględnienia uwag i wniosków do protokołu z Komisji Założeń Planu (KZP) Urządzenia Lasu dla Nadleśnictwa Łochów na lata 2025-2034, Regionalna Dyrekcja LP w Warszawie, <https://www.gov.pl/attachment/09389a79-e8f5-4713-aa48-00018caa5287>

¹⁶ Podstawa prawna: ustawa ooś:

Art. 42. Organ opracowujący projekt dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa:

sporządzone i jakie treści się w nim znalazły, np. dzwoniąc lub pisząc do nadleśnictwa z pytaniami o uwzględnienie złożonych wniosków. Prawidłowość całej procedury, jak również fakt prawidłowego przeprowadzenia konsultacji i wzięcia pod uwagę zgłoszonych w ich trakcie wniosków i uwag powinna być przedmiotem oceny Ministra przed zatwierdzeniem planu urządzenia lasu.

Zgodnie z regulacjami wewnętrznymi Lasów Państwowych **przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego powinni być zapraszani na posiedzenia Komisji Założeń Planu (KZP) oraz Narad Techniczno-Gospodarczych (NTG).**¹⁷

Mimo tego, że posiedzenia te nie odbywają się na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów, a wyrażone w ich trakcie stanowiska przez przedstawicieli gminy nie są dla Lasów Państwowych wiążące, jest to jedno z miejsc, gdzie gmina powinna wyrażać swoją opinię dot. kształtu planowanego prowadzenia gospodarki leśnej i zapisów planu urządzenia lasu.

1) rozpatruje uwagi i wnioski;

2) dołącza do przyjętego dokumentu uzasadnienie zawierające informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa.

Art. 43. Organ opracowujący projekt dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa podaje do publicznej wiadomości informację o przyjęciu dokumentu i o możliwościach zapoznania się z jego treścią oraz:

1) uzasadnieniem, o którym mowa w art. 42 pkt 2;

2) podsumowaniem, o którym mowa w art. 55 ust. 3 – w przypadku dokumentów, o których mowa w art. 46 i 47.

¹⁷ Por. § 125 ust. 2 pkt 8 Instrukcji Urządzenia Lasu, cz. I. Zob. np. protokół z dnia 23 listopada 2021 roku z Narady Techniczno-Gospodarczej dla Nadleśnictwa Brynek, zwołanej w celu końcowych ustaleń w sprawie organizacji prac urzędniowych i oceny gospodarki leśnej za okres obowiązywania poprzedniego planu urządzenia lasu oraz oceny projektu planu urządzenia lasu.

4. Wniosek o zmianę PUL lub o odstąpienie od wykonania PUL

Streszczenie: Każdy podmiot może zgłaszać wnioski o zmianę PUL lub odstąpienie od wykonania PUL przez cały czas obowiązywania PUL.

Warunki wstępne:

1. Las jest własnością Skarbu Państwa i ma zatwierdzony PUL.
2. Mieszkańcy lub gmina dostrzegają szkodliwość realizacji konkretnych prac przewidzianych przez PUL.

Co kto musi, co kto może:

- Gmina **może** zgłosić wniosek.
- Nadleśnictwo lub DRLP **może** nie przychylić się do wniosku.

Gmina, jak każdy podmiot, może składać wnioski o zmianę Planu Urządzenia Lasu lub odstąpienie od wykonania Planu Urządzenia Lasu.

Właściwym adresatem wniosków o:

- **zmianę PUL** jest **Dyrektor Regionalny Lasów Państwowych**,
- **odstąpienie od wykonania PUL** jest **Nadleśniczy**.

Wniosek o odstąpienie od wykonania PUL może być np. wnioskiem o odstąpienie od pozyskania drewna w wybranym obszarze lasu. Warto pamiętać, że Plan Urządzenia Lasu określa jedynie **pozyskanie maksymalne**. Nadleśniczy nie jest zobowiązany do wykonania wszystkich wycinek zaplanowanych w PUL, natomiast może zdecydować o odstąpieniu od niektórych wycinek.

Nadleśniczy nie ma obowiązku odnieść się do wniosku o odstąpienie od wykonania PUL, ani tym bardziej się do niego przychylić, natomiast w pewnych szczególnych przypadkach gmina może wpłynąć na nadleśnictwo, na pewno warto próbować w przypadkach:

- występowania szczególnych wartości przyrodniczych,
- wyraźnej presji społecznej.

Należy pamiętać, że zgoda Nadleśniczego na odstąpienie od prac zaplanowanych w PUL ma charakter „miękki”, Nadleśniczy nawet godząc się na odstępowstwo może w późniejszym terminie bez żadnych konsekwencji prawnych swoją zgodę cofnąć.

Formułując wniosek o odstąpienie od wykonania PUL w konkretnym fragmencie lasu do jednoznacznego oznaczenia obszarów lasu warto posługiwać się **adresami leśnymi** (zob. rozdział 19. *Podział terytorialny Lasów Państwowych*).

5. Pismo lub wniosek do Ministra Klimatu i Środowiska o kontrolę wykonania PUL

Streszczenie: Minister Klimatu i Środowiska¹⁸ sprawuje nadzór nad prawidłowością wykonania PUL. W sytuacji powzięcia wątpliwości co do prawidłowości wykonania PUL gmina może kierować pisma lub wnioski do tego ministra w celu skontrolowania prawidłowości wykonania PUL.

Warunki wstępne:

1. Las jest własnością Skarbu Państwa w zarządzie LP i ma zatwierdzony PUL
2. Istnieją wątpliwości dotyczące prawidłowości wykonywania PUL

Co kto musi, co kto może:

- Gmina **może** złożyć wniosek o kontrolę wykonania PUL.

Nadzór wykonania Planów Urządzenia Lasu dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa w zarządzie LP sprawuje Minister Klimatu i Środowiska. W sytuacji powzięcia wątpliwości dotyczących prawidłowości wykonywania PUL gmina może kierować pisma lub wnioski do Ministerstwa w celu skontrolowania prawidłowości wykonywania PUL.

¹⁸ Dokładniej *minister właściwy do spraw środowiska*, którym w obecnym rządzie (luty 2024) jest Ministra Klimatu i Środowiska.

6. Skierowanie sprawy do sądu

Streszczenie: Zaskarżenie PUL w sądzie administracyjnym jest obecnie niemożliwe, aczkolwiek należy się spodziewać zmiany tego stanu w związku z niedawnym orzeczeniem TSUE. Przy zaistnieniu pewnych warunków gmina może wytoczyć sprawę w sądzie cywilnym oraz na czas trwania procesu uzyskać zabezpieczenie przedmiotu pozwu w postaci sądowego nakazu wstrzymania niektórych wycinek.

Warunki wstępne:

1. Las jest własnością Skarbu Państwa w zarządzie Lasów Państwowych.
2. Nadleśnictwo podejmuje lub planuje podjąć działania będące oddziaływaniem na środowisko, które to działania łącznie:
 - a. są bezprawne, np.
 - i. naruszają postanowienia wynikające z uchwały rady gminy, np. o ustanowieniu małej formy ochrony przyrody, lub
 - ii. naruszają plan ochrony parku krajobrazowego, lub
 - iii. naruszają PUL
 - b. powodują szkodę lub grożą wystąpieniem szkody.
3. Zagrożenie lub naruszenie dotyczy środowiska jako dobra wspólnego.

Co kto musi, co kto może:

- Gmina **może** wytoczyć sprawę w sądzie cywilnym.
- Gmina **musi** znaleźć finansowanie kosztów postępowania.
- Gmina **może** domagać się zaprzestania działań.
- Gmina **może** domagać się podjęcia środków zapobiegawczych.
- Gmina **może** domagać się naprawienia szkód.
- Sąd **musi** rozpatrzyć sprawę.
- Sąd **może** oddalić pozew.
- Jeżeli sąd wyda wyrok, Lasy Państwowe **mogą** się odwołać.
- Jeżeli wyrok się uprawomocni, Lasy Państwowe **muszą** go wykonać.
- Gmina **może** wnioskować o wstrzymanie wycinek w ramach zabezpieczenia przedmiotu pozwu.
- Sąd **może** przyznać zabezpieczenie.
- Jeśli pozew zostanie oddalony i LP poniosły konkretną finansową szkodę w wyniku zabezpieczenia, LP **mogą** wysuwać roszczenia do gminy o naprawienie szkody wywołanej wykonaniem zabezpieczenia.

Aktualnie polskie przepisy **nie przewidują w ogóle możliwości zaskarżenia planów urzędzenia lasu do sądu administracyjnego**.¹⁹ Zmiany w tym zakresie najpewniej zostaną wprowadzone w związku z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 2 marca 2023 roku²⁰. W wyroku tym Trybunał uznał, że brak

¹⁹ Por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2014 roku., sygn. akt II OSK 2477/12 oraz postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2017 roku, sygn. akt II OSK 2336/17.

²⁰ Sygnatura sprawy: C-432/21

możliwości zaskarżenia przyjętych planów urządzenia lasu do sądu przez organizacje ekologiczne stanowi naruszenie prawa unijnego. Zatem można domniemywać, iż ewentualne zmiany w polskim prawie będą dokonywane wyłącznie w tym zakresie, tj. zostanie przyznane w polskiej ustawie prawo do zaskarżania planów urządzenia lasu przez organizacje ekologiczne. Uprawnienie to najpewniej nie zostanie rozszerzone na inne podmioty, jak np. gminy.²¹

W związku z realizacją przyjętych Planów Urządzenia Lasu **gmina może jednak podjąć działania**, o których mowa w art. 323 ustawy *Prawo ochrony środowiska*. Przepis ten pozwala na wystąpienie do sądu w sytuacji, gdy **bezpprawne oddziaływanie na środowisko powoduje szkodę lub grozi wystąpieniem szkody** z żądaniem od podmiotu odpowiedzialnego za to zagrożenie lub naruszenie przywrócenia stanu zgodnego z prawem i podjęcia środków zapobiegawczych. W razie, gdy byłoby to niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, można zażądać zaprzestania działalności powodującej to zagrożenie lub naruszenie. Jeżeli zagrożenie lub naruszenie dotyczy środowiska jako dobra wspólnego, **z roszczeniem takim może wystąpić również gmina**. Na czas trwania postępowania Sąd może, na wniosek, przyznać zabezpieczenie w postaci np. nakazu wstrzymania wycinki drzew.

Jeśli pozew zostanie oddalony i LP dowiodą, że poniosły konkretną finansową szkodę w wyniku zabezpieczenia, LP mogą wysuwać roszczenia do gminy o naprawienie szkody wywołanej wykonaniem zabezpieczenia. Każdy przypadek wymaga osobnej analizy, natomiast należy pamiętać, że wymagałoby to wykazania przez LP, że np. w wyniku wstrzymania wycinek na czas trwania procesu sądowego (np. kilka lat) las zestarzał się na tyle, że nie da się go opłacalnie eksploatować.

Opisany w tym rozdziale przepis stał się podstawą dwóch spraw, w których powodowie – będący przedstawicielami organizacji ekologicznych lub społeczności lokalnych – wystąpili do sądu cywilnego przeciwko Lasom Państwowym, żądając m.in. ograniczenia stosowania na konkretnych obszarach wycinek drzewostanu z wykorzystaniem zrębów zupełnych. Pierwsza sprawa dotyczy wycinki w Puszczy Białowieskiej, druga sprawa dotyczy wycinki lasu w miejscowości Szumin. W związku z wytoczonymi sprawami powodowie w obydwu sprawach żądali również przyznania przez sąd **zabezpieczenia w postaci zakazu wycinki na czas trwania postępowania**. Sądy w obydwu sprawach zabezpieczenia te przyznawały²². Podobną sprawę w sądzie cywilnym może wytoczyć również gmina.

²¹ Por. Informację na temat wyroku 432/21 Ministra Klimatu i Środowiska, znak DŁŁ-WNO.050.2.2023.RB.

²²<https://www.prawo.pl/biznes/wycinka-puszczy-bialowieskiej,512010.html>;
<https://serwis.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/8172915,mieszkanicy-szumin-walczą-o-swoj-las-sprawa-trafiła-na-sale-sadowa.html>

7. Zaopiniowanie decyzji o uznaniu lasu Skarbu Państwa za las ochronny

Streszczenie: Minister Klimatu i Środowiska na wniosek Dyrektora Generalnego LP nadaje pewnym lasom status lasów ochronnych. DGLP w tym procesie musi zasięgnąć opinii rady gminy, ale ta opinia nie jest wiążąca. Rada gminy w opinii może niewiążąco wnioskować o ustalenie szczególnych sposobów prowadzenia gospodarki leśnej. Rada gminy może występować z niewiążącymi wnioskami o uznanie lasu za las ochronny.

Warunki wstępne:

1. Dyrektor Generalny LP rozpoczął procedurę ustanowienia lasu ochronnego dla lasu położonego (w całości lub częściowo) na obszarze gminy
2. Dyrektor Generalny LP wystąpił do gminy o opinię

Co kto musi, co kto może:

- Dyrektor Generalny LP **musi** zasięgnąć opinii rady gminy
- Rada gminy **powinna** zaopiniować wniosek w przeciągu dwóch miesięcy
- Dyrektor Generalny LP **nie musi** uwzględniać opinii rady gminy
- Gmina **może** wnioskować o uznanie lasu za ochronny
- Rada gminy w ramach swojej opinii **może** wnioskować o ustalenie szczególnych sposobów prowadzenia gospodarki leśnej w konkretnym lesie ochronnym
- Wnioski gminy **nie są wiążące**.
- Gminie na decyzje odmowne **nie przysługuje zażalenie**.
- Gmina **może** współpracować z pewnymi organizacjami społecznymi, by zachęcić je do podjęcia podobnych działań
- Organizacjom społecznym w pewnych sytuacjach **przysługuje zażalenie**.

Uznanie lasu stanowiącego własność Skarbu Państwa za las ochronny (czyli szczególnie chroniony) następuje w drodze decyzji Ministra Klimatu i Środowiska, na wniosek Dyrektora Generalnego LP, po **zaopiniowaniu tego wniosku przez radę gminy**²³. Rada gminy powinna wyrazić opinię w ciągu dwóch miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia w tejże sprawie. W sytuacji **uptywu tego terminu** bez podjęcia działań przez radę, uważa się, że **rada gminy nie zgłasza zastrzeżeń**²⁴. W tym samym trybie następuje pozbawienie lasu charakteru ochronnego. Opinia rady gminy nie jest wiążąca dla organu wydającego decyzję, czyli organ może podjąć decyzję odmienną od stanowiska rady gminy. **Wyrażenie opinii następujące w drodze uchwały rady gminy.** W przypadku gdy las znajduje się **na obszarze dwóch lub więcej gmin, opinię musi wyrazić każda rada gminy**²⁵.

²³ Por. art. 16 ust. 1 ustawy o lasach.

²⁴ Por. art. 16 ust. 2 ustawy o lasach.

²⁵ B. Rakoczy [w:] Ustawa o lasach. Komentarz, Warszawa 2011, art. 16.

W uchwale opiniującej uznanie lasu za las ochronny **rada gminy może zawnioskować o ustalenie szczególnych sposobów prowadzenia gospodarki leśnej**²⁶ (zob. poniżej), jednakże wnioski czy sugestie te nie będą wiążące dla ministra.

Gmina może sama **wystosować wniosek do Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych o wszczęcie procedury zmierzającej do uznania określonego lasu za ochronny** lub o zmianę decyzji już wydanej poprzez **wprowadzenie szczególnych sposobów prowadzenia gospodarki leśnej**. Wnioski te również nie będą wiążące.

Co to są lasy ochronne?

Lasy ochronne to lasy szczególnie chronione na gruncie ustawy o lasach. Za takie lasy mogą zostać uznane lasy, które:

1. chronią glebę przed zmywaniem lub wyjąłowieniem, powstrzymują usuwanie się ziemi, obrywanie się skał lub lawin;
2. chronią zasoby wód powierzchniowych i podziemnych, regulują stosunki hydrologiczne w zlewni oraz na obszarach wododziałów;
3. ograniczają powstawanie lub rozprzestrzenianie się lotnych piasków;
4. są trwale uszkodzone na skutek działalności przemysłu;
5. stanowią drzewostany nasienne lub ostoje zwierząt i stanowiska roślin podlegających ochronie gatunkowej;
6. mają szczególne znaczenie przyrodniczo-naukowe lub dla obronności i bezpieczeństwa Państwa;
7. są położone:
 - a. w granicach administracyjnych miast i w odległości do 10 km od granic administracyjnych miast liczących ponad 50 tys. mieszkańców,
 - b. w strefach ochronnych uzdrowisk i obszarów ochrony uzdrowiskowej w rozumieniu ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych
 - c. w strefie górnej granicy lasów²⁷.

Wniosek o uznanie lasu za ochronny lub pozbawienie go tego charakteru powinien zawierać szczegółowe uzasadnienie dotyczące celów uznania lasu za ochronny lub pozbawienia go tego charakteru, w tym również skutki społeczne, przyrodnicze i ekonomiczne²⁸.

²⁶ Sposoby te zostały wskazane w § 4 Rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 25 sierpnia 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu uznawania lasów za ochronne oraz szczegółowych zasad prowadzenia w nich gospodarki leśnej.

²⁷ Por. art. 15 ustawy o lasach.

²⁸ Por. § 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 25 sierpnia 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu uznawania lasów za ochronne oraz szczegółowych zasad prowadzenia w nich gospodarki leśnej.

Zasady prowadzenia gospodarki leśnej w lasach ochronnych

W lasach ochronnych prowadzi się gospodarkę leśną w sposób zapewniający **ciągłe spełnianie przez las celów, dla których zostały uznane za ochronne**, w szczególności poprzez:

1. zachowanie trwałości lasów w drodze:

- a. dbałości o stan zdrowotny i sanitarny lasów,
- b. preferowania naturalnego odnowienia lasu,
- c. ograniczania regulacji stosunków wodnych do prac uzasadnionych potrzebami odnowienia lasu oraz użytkowania sąsiadujących z lasami ochronnymi gruntów nieleśnych,
- d. ograniczania trwałego odwadniania bagien śródleśnych do przypadków, w których wyniki przeprowadzonych badań i ekspertyz wykluczają niekorzystny wpływ tego zabiegu na stosunki wodne w lasach ochronnych,

2. zagospodarowanie i ochronę lasów w drodze:

- a. kształtowania struktury gatunkowej i przestrzennej lasu zgodnie z warunkami siedliskowymi, w kierunku powiększania różnorodności biologicznej i zwiększania odporności lasu na czynniki destrukcyjne,
- b. stosowania indywidualnych sposobów zagospodarowania i ochrony poszczególnych drzewostanów,
- c. ustalania etatu cięć według potrzeb hodowlanych lasu,
- d. ograniczania stosowania zrębów zupełnych do najstabszych siedlisk leśnych oraz prowadzenia ścinki drzew, zrywki i wywozu drewna w sposób zapewniający w maksymalnym stopniu ochronę gleby i roślinności leśnej,
- e. zakazu pozyskiwania żywicy i karpiny²⁹.

W drodze wyjątku w lasach ochronnych mogą być wznoszone budynki i budowle służące wyłącznie gospodarce leśnej, obronności lub bezpieczeństwu państwa, oznakowaniu nawigacyjnemu, geodezyjnemu, ochronie zdrowia oraz urządzenia służące turystyce, po spełnieniu wymagań wskazanych w ustawie³⁰.

Wymienione wyżej zasady obowiązują w lasach ochronnych z mocy samego prawa, to znaczy, że należy je stosować w każdym lesie ochronnym, niezależnie od treści decyzji ustanawiającej las ochronny. Jednocześnie katalog tych zasad ma charakter otwarty, co oznacza, że istnieją również **inne sposoby prowadzenia gospodarki leśnej w sposób zapewniający ciągłe spełnianie przez lasy ochronne celów**, dla których zostały ustanowione. Co ważne, sposoby te **nie mogą naruszać przepisów aktów prawnych**, w tym aktów prawa miejscowego, w szczególności ustanawiających formy ochrony przyrody.

²⁹ Por. § 3 rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 25 sierpnia 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu uznawania lasów za ochronne oraz szczegółowych zasad prowadzenia w nich gospodarki leśnej.

³⁰ Por. art. 9 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Jeżeli w takiej sytuacji ma dojść do zmiany przeznaczenia gruntu leśnego na cele nierolnicze i nieleśne to będzie to wymagało zgody Ministra Klimatu i Środowiska (dla gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa) lub marszałka województwa w odniesieniu do pozostałych gruntów leśnych, a także przeprowadzenia odpowiedniej procedury planistycznej (por. art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych). Przy zachowaniu wskazanych wyżej warunków – procedura planistyczna oraz zgoda właściwego organu – wyłącznie w przypadkach uzasadnionych ważnymi względami społecznymi i brakiem innych gruntów lasy ochronne mogą być przeznaczone na inne cele.

W swojej opinii **gminy mogą wnioskować o ustalenie w decyzji innych sposobów prowadzenia gospodarki leśnej** tak aby zapewniać spełnianie przez lasy ochronne celów, dla których zostały ustanowione. Te inne sposoby prowadzenia gospodarki leśnej zależą będą od okoliczności faktycznych i funkcji ochronnej jaką dany las pełni, mogą one również polegać na rozszerzeniu sposobów prowadzenia gospodarki leśnej wskazanych w ustawie np. gmina może wnioskować o ograniczenia stosowania zrębów zupełnych nie tylko do najślabszych siedlisk leśnych (jak jest w ustawie), ale również do tych siedlisk wskazanych przez gminę we wniosku.

Dodatkowo dla określonych fragmentów lasu ochronnego mogą być ustalone szczególne sposoby prowadzenia gospodarki leśnej, polegające na:

1. ograniczeniu pozyskania drewna, choinek, kory, igliwia, zwierzyny lub płodów runa leśnego,
2. konieczności wykonania określonych zabiegów w zakresie zagospodarowania i ochrony lasów,
3. zakładaniu i utrzymywaniu urządzeń ochronnych,
4. ograniczeniu udostępniania lasu dla ludności.

Sposoby te jednak **muszą zostać określone przez ministra w decyzji o uznaniu lasu za ochronny**.³¹ Gminy mogą wnioskować w swojej opinii o ustalenie w decyzji dla określonego fragmentu lasu ochronnego jednego lub kilku ze wskazanych powyżej sposobów prowadzenia gospodarki leśnej.

Praktyka uznawania lasów za ochronne pokazuje, że najczęściej decyzje ministra ograniczają się do wskazania lasu, którego decyzja dotyczy, a także powodu, dla którego zostaje on uznany za ochronny. Decyzje te najczęściej nie zawierają bardziej szczegółowego uregulowania sposobu prowadzenia gospodarki leśnej niż wynika to z przepisów rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad i trybu uznawania lasów za ochronne oraz szczegółowych zasad prowadzenia w nich gospodarki leśnej. Dlatego tym bardziej istotne jest, aby gminy wykorzystywały przysługujące im prawo do wyrażenia opinii w jak najszerszym zakresie i w opiniach tych zawierały również wnioski o szczegółowe uregulowanie sposobu prowadzenia gospodarki leśnej w lasach ochronnych.

Współpraca z organizacją społeczną w celu wykorzystania szerszych uprawnień

Ograniczenia w sposobie prowadzenia gospodarki w lasach ochronnych mogą wynikać z decyzji uznającej ten las za ochronny. Decyzja ta wydawana jest przez Ministra Klimatu i Środowiska³², na wniosek Dyrektora Generalnego LP, po zaopiniowaniu przez radę

³¹ Por. § 4 rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 25 sierpnia 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu uznawania lasów za ochronne oraz szczegółowych zasad prowadzenia w nich gospodarki leśnej.

³² Dokładniej przez *ministra właściwego do spraw lasów*, w obecnym rządzie (styczeń 2024) jest to Minister Klimatu i Środowiska.

gminy. Zatem (jak opisaliśmy powyżej), rada gminy może na etapie ustanawianiu lasu ochronnego podjąć odpowiednie działania, aby w jak najszerszym stopniu ochronić lasy.

Jednakże w sytuacji, **gdy las został już uznany za ochronny**, gmina ma zdecydowanie mniejsze możliwości. W takiej sytuacji wprowadzenie ograniczeń w sposobie prowadzenia gospodarki w lasach, poza oczywiście zmianą PUL lub dobrowolną decyzją LP, wymagałoby zmiany decyzji o uznaniu lasu za ochronny. Zmiana taka, co do zasady, powinna odbyć się w tym samym trybie co wydanie pierwotnej decyzji, czyli powinna być dokonana przez Ministra Klimatu i Środowiska na wniosek dyrektora Generalnego LP. **Gmina może wnioskować do Dyrektora Generalnego LP o wszczęcie postępowania** w przedmiocie zmiany decyzji. Dodatkowo wniosek taki **mógłby również zostać skierowany do Ministra Klimatu i Środowiska**, jednakże dalsze prowadzenie postępowania również **zależałoby od zgody LP**.

Innym podmiotem, który mógłby wystąpić z żądaniem wszczęcia postępowania byłaby **organizacja społeczna** na zasadach ogólnych wynikających z Kodeksu postępowania administracyjnego. Organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem wszczęcia postępowania lub dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny³³. W takiej sytuacji organ administracji publicznej, uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu. Na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu **organizacji społecznej przysługuje zażalenie**. Analogiczne uprawnienia nie przysługują gminom. **Zatem gmina może zachęcać lub współpracować z organizacją społeczną, która podejmie odpowiednie działania prawne**.

³³ Por. § 1, art 31. KPA

8. Wyznaczenie szerokich stref ochrony uzdrowiskowej

Streszczenie: Gmina posiadająca obszary o charakterze uzdrowiskowym może praktycznie jednostronnie wprowadzić rozwiązanie prawne (desygnowanie uzdrowiska lub strefy ochrony uzdrowiskowej) skutkujące istotną ochroną przed wycinkami.

Warunki wstępne:

1. Gmina ma warunki do uchwalenia statutu uzdrowiska lub obszaru ochrony uzdrowiskowej
2. Gmina ma środki na przygotowanie operatu uzdrowiskowego
3. Operat uzdrowiskowy spełnia warunki wymagane do akceptacji przez Ministra Zdrowia³⁴

Co kto musi, co kto może:

- Gmina **może** wyznaczyć szerokie strefy ochrony uzdrowiskowej
- Lasy Państwowe **muszą** zastosować się do zakazu wyrębu w strefie „A”
- Lasy Państwowe **muszą** zastosować się do ograniczeń w strefach „B” i „C”

Jedną z kategorii lasów ochronnych są **lasy uzdrowiskowe**. Są to lasy położone w strefach określonych w statutach uzdrowisk oraz lasy w strefach ochronnych wokół sanatoriów³⁵.

Dodatkowo ustawa regulująca kwestię uzdrowisk³⁶ wprowadza określone ograniczenia w gospodarce leśnej obowiązujące w poszczególnych strefach ochrony uzdrowiskowej.

Określenie stref ochrony uzdrowiskowej następuje w **operacie uzdrowiskowym**, który **jest przygotowywany przez gminę**. Ustanowienie statusu uzdrowiska albo statusu obszaru ochrony uzdrowiskowej przebiega w następujących krokach:³⁷

- gmina przygotowuje operat uzdrowiskowy, w którym określa strefy ochrony uzdrowiskowej,
- gmina wysyła operat do Ministra Zdrowia³⁸,
- minister potwierdza spełnienie warunków koniecznych do nadania statusu uzdrowiska lub statusu obszaru ochrony uzdrowiskowej w drodze decyzji³⁹,
- rada gminy uchwała statut uzdrowiska lub statut obszaru ochrony uzdrowiskowej⁴⁰.

³⁴ Dokładniej przez *ministra właściwego do spraw zdrowia*, którym w obecnym rządzie (styczeń 2024) jest Minister Zdrowia.

³⁵ §1 pkt. 7 lit. c Rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 25 sierpnia 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu uznawania lasów za ochronne oraz szczegółowych zasad prowadzenia w nich gospodarki leśnej

³⁶ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. Lecznictwo uzdrowiskowe, uzdrowiska i obszary ochrony uzdrowiskowej oraz gminy uzdrowiskowe

³⁷ Art. 39 ustawy Lecznictwo uzdrowiskowe, uzdrowiska i obszary ochrony uzdrowiskowej oraz gminy uzdrowiskowe

³⁸ Dokładniej do *ministra właściwego do spraw zdrowia*, którym w obecnym rządzie (styczeń 2024) jest Minister Zdrowia.

³⁹ Art. 40 ustawy Lecznictwo uzdrowiskowe, uzdrowiska i obszary ochrony uzdrowiskowej oraz gminy uzdrowiskowe

⁴⁰ Art. 41 ust. 1 ustawy Lecznictwo uzdrowiskowe, uzdrowiska i obszary ochrony uzdrowiskowej oraz gminy uzdrowiskowe

Statut uzdrowiska (lub obszaru ochrony uzdrowiskowej) zawiera część graficzną, w której określa się m.in. strefy ochrony uzdrowiskowej⁴¹.

Z mocy prawa w strefie „A” ochrony uzdrowiskowej **zabrania się wyrębu drzew leśnych i parkowych, z wyjątkiem cięć pielęgnacyjnych**⁴², co stanowi bardzo konkretne ograniczenie gospodarki leśnej.

W strefach „B” i „C” zabrania się wyrębu drzew leśnych i parkowych, z wyjątkiem cięć pielęgnacyjnych i wyrębu określonego w Planie Urządzenia Lasu^{43 44}, co w praktyce oznacza ochronę na poziomie zwykłego lasu ochronnego, natomiast w przypadku tej procedury na wyznaczenie lasów ochronnych główny wpływ ma gmina.

Uzyskanie przez gminę statusu uzdrowiska lub obszaru ochrony uzdrowiskowej oraz **jak najszerze określenie stref ochrony uzdrowiskowej, zwłaszcza strefy „A”** może stanowić skuteczne narzędzie ochrony lasów.

Dodatkowo, zgodnie z Zarządzeniem nr 58 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 5 lipca 2022 roku, lasy uzdrowiskowej w strefach A i B mają być automatycznie klasyfikowane jako lasy o zwiększonej funkcji społecznej, aczkolwiek w istniejącym stanie prawnym jest to słaby instrument wpływu (zob. rozdział 9. *Udział w Zespole Lokalnej Współpracy*).

⁴¹ Art. 41 ust. 2 ustawy Lecznictwo uzdrowiskowe, uzdrowiska i obszary ochrony uzdrowiskowej oraz gminy uzdrowiskowe

⁴² Art. 38a ust. 1 pkt. 10 ustawy Lecznictwo uzdrowiskowe, uzdrowiska i obszary ochrony uzdrowiskowej oraz gminy uzdrowiskowe

⁴³ Art. 38a ust. 2 pkt. 2 ustawy Lecznictwo uzdrowiskowe, uzdrowiska i obszary ochrony uzdrowiskowej oraz gminy uzdrowiskowe

⁴⁴ Art. 38a ust. 3 ustawy Lecznictwo uzdrowiskowe, uzdrowiska i obszary ochrony uzdrowiskowej oraz gminy uzdrowiskowe

9. Udział w Zespole Lokalnej Współpracy

Streszczenie: Lasy Państwowe wprowadzają mechanizm Zespołów Lokalnej Współpracy jako forów do dialogu z lokalnymi społecznościami. Jakkolwiek udział w spotkaniach takich zespołów może być przyczynkiem do dialogu, to rozwiązanie to w praktyce nie oferuje żadnych istotnych środków prawnych do dyspozycji ani gmin, ani lokalnych społeczności.

Warunki wstępne:

W nadleśnictwie funkcjonuje i obraduje Zespół Lokalnej Współpracy

Co kto musi, co kto może:

- Lasy Państwowe **nie muszą** stosować się do ustaleń Zespołu Lokalnej Współpracy

Tzw. lasy społeczne (a dokładniej, lasy o zwiększonej funkcji społecznej) zostały wprowadzone **zarządzeniem nr 58** Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 5 lipca 2022 roku w sprawie wprowadzenia „Wytycznych go zagospodarowania lasów o zwiększonej funkcji społecznej na gruntach w zarządzie Lasów Państwowych”.

Wytyczne te stanowią załącznik nr 1 do zarządzenia, zaś samo zarządzenie ma moc obowiązująca od dnia 1 września 2022 roku. W świetle tego zarządzenia nadleśnictwo może na swoim terenie utworzyć lasy społeczne, gdzie ograniczone będzie gospodarcze pozyskiwanie drewna. Lasy społeczne mają jednak być tworzone dopiero wraz z rozpoczęciem nowego cyklu PUL, co oznacza, że w niektórych nadleśnictwach będzie miało miejsce dopiero w roku 2031.

Zarządzenia Dyrektora Generalnego LP nie stanowią prawa powszechnie obowiązującego, a są aktem wewnętrznym, obowiązującym w Lasach Państwowych. Zarządzenia te wydawane są na podstawie § 6 statutu Lasów Państwowych⁴⁵, który stanowi, że dyrektor generalny wydaje zarządzenia i decyzje obowiązujące w Lasach Państwowych. Z uwagi na wewnętrzny charakter zarządzenia, brak jest możliwości jego zaskarżenia do sądów i poddania kontroli.

Dodatkowo Lasy Państwowe w ramach zarządzenia nr 58 powołały kolejną instytucję wewnętrzną, która nie odgrywa żadnej wiążącej roli w procesie uchwalania planu urządzenia lasu, ale która może stanowić platformę współpracy między gminą a Lasami Państwowymi. Instytucją tą są *Zespoły Lokalnej Współpracy*, które mogą funkcjonować w nadleśnictwie w celu poprawy dialogu społecznego, wymiany informacji oraz konsultowania założeń do budowy kolejnego projektu planu urządzenia lasu dla nadleśnictwa, a w szczególnych przypadkach stanowić jedną z przestrzeni do omawiania przez Lasy Państwowe bieżących zamierzeń gospodarczych z przedstawicielami lokalnej społeczności.⁴⁶ Zespół Lokalnej Współpracy i jego prace

⁴⁵ Statut Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe został nadany zarządzeniem nr 50 Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 18 maja 1994 r., <https://www.gov.pl/web/nadlesnictwo-bialowieza/statut-pgl-lp>

⁴⁶ Por. § 14 załącznika nr 1 do zarządzenia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nr 58 z dnia 5 lipca 2022 roku „Wytyczne do zagospodarowania lasów o zwiększonej funkcji społecznej na gruntach w zarządzie Lasów Państwowych”.

są jednak całkowicie kontrolowane przez nadleśnictwo. W praktyce to ciało nie ma żadnych uprawnień.

Warto pamiętać, że również władze gminy mogą inicjować jednorazowe bądź cykliczne spotkania na temat gospodarki leśnej i sposobów w jakie wpływa ona na lokalną społeczność, zapraszając na nie lokalnych interesariuszy w tym nadleśnictwo, lokalną społeczność, organizacje, pracowników leśnych etc. [Tutaj](#) nagranie spotkania w sprawie wpływu gospodarki leśnej na walory krajobrazowe oraz zasoby wodne gminy Głuszyca zorganizowania przez burmistrza.

10. Wskazanie obszarów leśnych o szczególnie chronionej wartości w ramach certyfikacji FSC

Streszczenie: Jednostki LP mogą ubiegać się o międzynarodowy certyfikat FSC, gwarantujący, że produkty drzewne pochodzą ze zrównoważonej gospodarki leśnej. Zgodność z FSC wymaga sprostania standardom wykraczającym poza wymogi wynikające wyłącznie z polskiego prawa. Wśród tych standardów znajduje się wymóg włączania lokalnej społeczności w decydowanie o gospodarce w lasach zaklasyfikowanych jako szczególnie ważne kulturowo (kod HCV 6 w nomenklaturze FSC). Gmina ma wpływ na desygnowanie lasów jako HCV 6. Niestety LP w całości zrezygnowały z certyfikacji FSC w 2023, być może (wszystkie lub niektóre) jednostki zdecydują się na powrót do tej certyfikacji.

Warunki wstępne:

Regionalna Dyrekcja LP, której podlega nadleśnictwo, jest certyfikowana przez FSC⁴⁷

Co kto musi, co kto może:

- RDLP **może** przystąpić do certyfikacji FSC
- RDLP **może** zrezygnować z odnowienia certyfikatu FSC
- Nadleśnictwo **musi** poddawać się audytom FSC, jeżeli chce utrzymać certyfikat
- Gmina **może** wnioskować o wyznaczenie lasów o szczególnej wartości kulturowej (HCV 6)
- Nadleśnictwo **powinno** uwzględnić dobrze uzasadnione wnioski gmin o HCV 6.
- Pragnąc utrzymać certyfikat FSC, nadleśnictwo gospodarując lasem typu HCV 6 **powinno** uwzględniać wolę i opinię lokalnej społeczności.

Uwaga: W roku 2023 Lasy Państwowe zrezygnowały z odnowień certyfikatów FSC. Trwa debata o zasadności powrotu do systemu FSC, ale aktualnie (luty 2024) żadne nadleśnictwo nie posiada certyfikatu.

Forest Stewardship Council (FSC) jest międzynarodową organizacją not-for-profit, która wyznacza standardy dla odpowiedzialnej gospodarki leśnej, biorąc pod uwagę aspekty społeczne, ekologiczne i ekonomiczne⁴⁸. W ramach swojej działalności FSC nadaje certyfikat, w którym zapewnia, że *certyfikowane firmy w całym łańcuchu dostaw spełniają [...] standardy [FSC], tak aby w przypadku produktów zawierających logo FSC mieć pewność, że zostały wykonane z surowców pochodzących z odpowiedzialnych źródeł*⁴⁹. Jedną z zasad FSC w zakresie gospodarki leśnej jest zasada nr 9 związana ze szczególnymi wartościami ochronnymi: *Organizacja [LP] utrzymuje i/lub wzmacnia szczególne wartości ochronne w Jednostce Gospodarowania [RDLP] poprzez*

⁴⁷ W roku 2023 wszystkie nadleśnictwa w Polsce zrezygnowały z certyfikatu FSC.

⁴⁸ <https://pl.fsc.org/pl-pl/o-fsc-0>

⁴⁹ j.w.

*zastosowanie podejścia przezornościowego*⁵⁰. Wśród tych szczególnie chronionych wartości (ang. *High Conservation Values, HCV*) wymienia się:

1. Krytyczne usługi ekosystemów (HCV 4)
2. Potrzeby społeczności lokalnych (HCV 5)
3. Wartości kulturowe (HCV 6)⁵¹

Sposób wyznaczania lasów cechujących się wartościami szczególnie chronionymi określony został w dokumencie FSC *Kryteria wyznaczania lasów o szczególnie walorach przyrodniczych (High Conservation Value Forests) w Polsce*. W dokumencie tym opisany został sposób wyznaczania lasów ze względu na każdy rodzaj szczególnie chronionej wartości. W przypadku wyznaczania lasów chronionych ze względu na wartości kulturowe wskazuje się, że *Jedynym możliwym do przyjęcia kryterium jest opinia lokalnej społeczności - wyrażana w wypowiedziach, artykułach, wystąpieniach, petycjach, bądź rozpoznana metodami komunikacji społecznej. Ta kategoria powinna być ustalana w porozumieniu z lokalnymi władzami na poziomie gmin; należy w toku certyfikacji stworzyć kwestionariusz, który będzie rozsyłany do gmin, a na miejscu wykładany do konsultacji z lokalną społecznością. **Jeżeli gminy wskażą obszary leśne, które do tej kategorii powinny należeć, wraz z uzasadnieniem, obszary te będą desygnowane jako HCVF***⁵². Wskazuje to na istotny udział gmin w wyznaczaniu lasów chronionych z uwagi na wartości kulturowe w ramach FSC.

⁵⁰ Forest Stewardship Council Międzynarodowy standard FSC Zasady i Kryteria FSC w zakresie gospodarki leśnej, str. 18, <https://pl.fsc.org/pl-pl/standardy-i-inne-dokumenty>

⁵¹ Forest Stewardship Council Międzynarodowy standard FSC Zasady i Kryteria FSC w zakresie gospodarki leśnej, str. 18, <https://pl.fsc.org/pl-pl/standardy-i-inne-dokumenty>

⁵² Kryteria wyznaczania Lasów o szczególnie walorach przyrodniczych (High Conservation Value Forests) w Polsce, str. 9

11. 00Ustanowienie Małej Formy Ochrony Przyrody (użytek ekologiczny, pomnik przyrody, zespół przyrodniczo-krajobrazowy)

Streszczenie: Współdziałając z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska rada gminy może ustanowić Małe Formy Ochrony Przyrody skutecznie zapobiegając wycinkom drzew i fragmentów lasów.

Warunki wstępne:

- Na obszarze gminy istnieją warunki do ustanowienia Małej Formy Ochrony Przyrody (MFOP)
- Utworzenia MFOP ma szansę uzyskać poparcie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska

Co kto musi, co kto może:

1. Rada gminy **może** podjąć uchwałę o ustanowieniu Małej Formy Ochrony Przyrody (MFOP).
2. Gmina **musi** uzgodnić uchwałę z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska.
3. Gmina **nie musi** uzyskać zgody właścicieli nieruchomości, których prawa ograniczy w drodze ustanowienia MFOP.
4. Jeżeli uchwała o ustanowieniu MFOP zabrania usuwania drzew, Lasy Państwowe **muszą** się do tego zakazu stosować.
5. Zakazy wynikające z MFOP nie obejmują prac wykonywanych na potrzeby ochrony przyrody, ale wykonawca **musi** uzyskać zgodę rady gminy na takie prace.

Lasy na terenie gminy mogą być chronione za pomocą następujących form ochrony przyrody (dalej również jako Małe Formy Ochrony Przyrody), ustanawianych przez gminy:

1. użytki ekologiczne,
2. pomniki przyrody,
3. zespoły przyrodniczo-krajobrazowe.

Dodatkowo gminy uczestniczą w procesie tworzenia innych („dużych”) form ochrony przyrody, takich jak parki narodowe i parki krajobrazowe, o czym piszemy w następnych rozdziałach.

Użytek ekologiczny to zasługujące na ochronę pozostałości ekosystemów mających znaczenie dla zachowania różnorodności biologicznej - naturalne zbiorniki wodne, śródpolne i śródleśne oczka wodne, kępy drzew i krzewów, bagna, torfowiska, wydmy, płaty nieużytkowanej roślinności, starorzecza, wychodnie skalne, skarpy, kamieńce, siedliska przyrodnicze oraz stanowiska rzadkich lub chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów, ich ostoje oraz miejsca rozmnażania lub miejsca sezonowego przebywania⁵³.

⁵³ Por. art. 42 ustawy o ochronie przyrody.

Zespół przyrodniczo-krajobrazowy to fragment krajobrazu naturalnego i kulturowego zasługujący na ochronę ze względu na ich walory widokowe lub estetyczne⁵⁴.

Pomnikami przyrody są pojedyncze twory przyrody żywej i nieożywionej lub ich skupiska o szczególnej wartości przyrodniczej, naukowej, kulturowej, historycznej lub krajobrazowej oraz odznaczające się indywidualnymi cechami, wyróżniającymi je wśród innych tworów, okazałych rozmiarów drzewa, krzewy gatunków rodzimych lub obcych, źródła, wodospady, wywierzyska, skałki, jary, głązy narzutowe oraz jaskinie⁵⁵. Na terenach niezabudowanych, jeżeli nie stanowi to zagrożenia dla ludzi lub mienia, drzewa stanowiące pomniki przyrody podlegają ochronie aż do ich samoistnego, całkowitego rozpadu⁵⁶.

Kryteria uznawania tworów przyrody żywej i nieożywionej za pomniki przyrody, a związane m.in. z potrzebą ochrony drzew i krzewów ze względu na ich wielkość, wiek, pokrój i znaczenie historyczne, określone zostały w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 4 grudnia 2017 r. w sprawie kryteriów uznawania tworów przyrody żywej i nieożywionej za pomniki przyrody.

Ustanowienie i zniesienie pomnika przyrody, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego następuje w drodze **uchwały rady gminy**. Jest to jedyna droga do ustanowienia wspomnianych form ochrony przyrody.

Ustanowienie i zniesienie pomnika przyrody, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego następuje w drodze **uchwały rady gminy**. Jest to jedyna droga do ustanowienia wspomnianych form ochrony przyrody.

Uchwała rady gminy ustanawiająca formy ochrony przyrody powinna określać:

1. nazwę danego obiektu lub obszaru,
2. jego położenie,
3. podmiot sprawujący nadzór (np. wójt, burmistrz, prezydent),
4. szczególne cele ochrony,
5. w razie potrzeby ustalenia dotyczące jego czynnej ochrony
6. zakazy właściwe dla tego obiektu, obszaru lub jego części, wybrane spośród zakazów wymienionych w art. 45 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody⁵⁷.

⁵⁴ Por. art. 43 ustawy o ochronie przyrody.

⁵⁵ Por. art. 40 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

⁵⁶ Por. art. 40 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody.

⁵⁷ Por. art. 44 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody.

W stosunku do pomnika przyrody, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego mogą być wprowadzone następujące zakazy:^{58,59}

1. niszczenia, uszkodzenia lub przekształcania obiektu lub obszaru;
2. wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, z wyjątkiem prac związanych z zabezpieczeniem przeciw sztormowym lub przeciwpowodziowym albo budową, odbudową, utrzymywaniem, remontem lub naprawą urządzeń wodnych;
3. uszkodzenia i zanieczyszczenia gleby;
4. dokonywania zmian stosunków wodnych, jeżeli zmiany te nie służą ochronie przyrody albo racjonalnej gospodarce rolnej, leśnej, wodnej lub rybackiej;
5. likwidowania, zasypywania i przekształcania naturalnych zbiorników wodnych, starorzeczy oraz obszarów wodno-błotnych;
6. wylewania gnojowicy, z wyjątkiem nawożenia użytkowanych gruntów rolnych;
7. zmiany sposobu użytkowania ziemi;
8. wydobywania do celów gospodarczych skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, a także minerałów i bursztynu;
9. umyślnego zabijania dziko występujących zwierząt, niszczenia nor, legowisk zwierzęcych oraz tarlisk i złożonej ikry, z wyjątkiem amatorskiego połowu ryb oraz wykonywania czynności związanych z racjonalną gospodarką rolną, leśną, rybacką i łowiecką;
10. zbioru, niszczenia, uszkodzenia roślin i grzybów na obszarach użytków ekologicznych, utworzonych w celu ochrony stanowisk, siedlisk lub ostoi roślin i grzybów chronionych;
11. umieszczania tablic reklamowych.

Zakazy powyższe nie dotyczą:

1. prac wykonywanych na potrzeby ochrony przyrody po uzgodnieniu z organem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody;
2. realizacji inwestycji celu publicznego w przypadku braku rozwiązań alternatywnych, po uzgodnieniu z organem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody;
3. zadań z zakresu obronności kraju w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa;
4. likwidowania nagłych zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego i prowadzenia akcji ratowniczych⁶⁰.

W procesie przygotowania uchwały rady gminy o ustanowieniu małej formy ochrony przyrody warto posiłkować się dokumentem opublikowanym przez Dyrektora Generalnego Ochrony Środowiska pod tytułem *Rekomendacje [...] w sprawie*

⁵⁸ Por. art. 45 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

⁵⁹ Podobne zakazy mogą zostać wprowadzone również w odniesieniu do *stanowiska dokumentacyjnego*, będącego inną formą ochrony przyrody, którą jednak tu pomijamy ze względu na mały związek z ochroną lasów.

⁶⁰ Por. art. 45 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody.

redagowania [...] uchwał rad gmin dotyczących pomników przyrody, [...] użytków ekologicznych oraz zespołów przyrodniczo-krajobrazowych.⁶¹

Katalog zakazów możliwych do wprowadzenia w odniesieniu do form ochrony przyrody jest katalogiem zamkniętym. Oznacza to, że nie można wprowadzać innych – niewymienionych w ustawie – zakazów dot. danej formy ochrony przyrody.⁶² W konsekwencji oznacza to, że wprowadzenie dodatkowych, niewymienionych w ustawie, zakazów przez radę gminy będzie stanowiło naruszenie prawa. Potencjalnie może to prowadzić do stwierdzenia nieważności takiej uchwały przez wojewodę w ramach postępowania nadzorczego lub też przez sąd administracyjny, po wniesieniu do niego skargi przez uprawniony podmiot. W zależności od sposobu modyfikacji katalogu zakazów w uchwale stwierdzenie nieważności może dotyczyć tylko dodatkowych zakazów albo całej uchwały. (Zob. też ramka obok)

Nie ma możliwości wprowadzenia dodatkowych zakazów do uchwały ustanawiającej formę ochrony przyrody. Rada Miasta Tarnobrzega podjęła uchwałę w sprawie utworzenia zespołu przyrodniczo - krajobrazowego “Zwierzyniec i Jasień”⁶³. W § 2 ust. 3 wspomnianej uchwały określono zakres ochrony czynnej zespołu przyrodniczo - krajobrazowego, który obejmuje:

1. zachowanie procesów sukcesji naturalnej, prowadzącej do formowania ekosystemów leśnych o składzie i strukturze odpowiadającym siedlisku,
2. ochronę starodrzewu poprzez odstąpienie od realizacji zadań z zakresu użytkowania rębego w odniesieniu do drzewostanów w wieku powyżej 70 lat,
3. minimalizację prac z zakresu gospodarki leśnej – odstąpienie od rębni gniazdowych i złożonych na rzecz jedynie trzebieży sanitarnej lub potrzeb zachowania bezpieczeństwa ludzi i mienia,
4. sprzyjanie zachowaniu bioróżnorodności poprzez pozostawianie drzew o charakterze pomnikowym, przestojów, drzew dziuplastych oraz ich obumarłych części aż do całkowitego rozkładu,
5. zachowanie stanowisk chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów.

Natomiast w § 3 wspomnianej uchwały zawarte zostały zakazy obowiązujące na terenie zespołu przyrodniczo - krajobrazowego, Zakazy te wybrane zostały z

⁶¹ Rekomendacje Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w sprawie redagowania uchwał sejmików województw dotyczących parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu oraz uchwał rad gmin dotyczących pomników przyrody, stanowisk dokumentacyjnych, użytków ekologicznych oraz zespołów przyrodniczo - krajobrazowych, Warszawa 2018, <https://www.gov.pl/attachment/eab816fb-6e1f-4000-b588-7d4292b87029>

⁶² Por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 kwietnia 2010 roku, sygn. akt II OSK 169/09 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 grudnia 2019 roku, sygn. akt II OSK 237/18.

⁶³ Uchwała nr LII/538/2021 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 24 listopada 2021 roku w sprawie utworzenia zespołu przyrodniczo - krajobrazowego “Zwierzyniec i Jasień”

zamkniętego katalogu z art. 45 ust. 1 u.o.p. Natomiast zakres ochrony czynnej wskazany został na podstawie art. 44 ust. 2 u.o.p. zgodnie z którym uchwała rady gminy może zawierać, w razie potrzeby ustalenia dotyczące czynnej ochrony. Na powyższą uchwałę została wniesiona skarga i w wyniku jej rozpoznania Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały⁶⁴. W uzasadnieniu Sąd wskazał, że *zakres ochrony czynnej stanowiący w istocie nakazy jakie należy stosować na jego terenie, wprowadzony został niezgodnie z listą zakazów zawartych w art. 45 ust. 1 u.o.p., znacznie wykraczając poza jego zakres. Związane jest to z tym, że zakres ochrony czynnej wynikający z art. 44 ust. 2 w zw. z art. 5 pkt 5 u.o.p. na podstawie których podjęta została zaskarżona uchwała jawi się jako opcjonalny względem zakazów z art. 45 ust. 1, podczas gdy w uchwale uzyskał on znaczenie dominujące, przez co wskazany w jej § 2 ust. 3 zakres ochrony czynnej de facto koliduje z treścią zakazów wyrażonych w § 3.*

Zastrzeżenia nasuwa również sam zakres ochrony czynnej o którym mowa w § 2 ust. 3 uchwały, którego zapisy pkt 2 (co do ochrony starodrzewu poprzez odstąpienie od realizacji zadań z zakresu użytkowania rębego w odniesieniu do drzewostanów w wieku powyżej 70 lat) i pkt 3 (przewidujący minimalizację prac z zakresu gospodarki leśnej - odstąpienie od rębni gniazdowych i złożonych na rzecz jedynie trzebieży sanitarnej lub potrzeb zachowania bezpieczeństwa ludzi i mienia) praktycznie się wzajemnie wykluczają. Zapis pkt 3 oznacza bowiem w istocie zakaz prowadzenia gospodarki leśnej - poprzez zakaz wycinki ograniczonej jedynie względami sanitarnymi i bezpieczeństwa, co pozostaje w sprzeczności z pkt 2, z którego wynika jedynie ochrona drzewostanu w wieku powyżej 70 lat.

Powyższy wyrok pokazuje, że **nie ma możliwości wprowadzenia dodatkowych zakazów** do uchwały ustanawiającej formę ochrony przyrody. Dodatkowo należy również w uchwale **w ostrożny sposób określać sposób ochrony czynnej**, aby nie dawać podstaw do zarzutu o nieuprawnionym rozszerzeniu katalogu zakazów.

Ustanawiając MFOP **rada gminy ma możliwość wprowadzenia wszystkich zakazów wskazanych w ustawie, jak również tylko części z nich.**⁶⁵ Co jednak kluczowe **zakazy te muszą być odpowiednio dobrane do celu**, dla którego ustanawia się daną formę ochrony przyrody, co oznacza, że rada gminy będzie musiała przeanalizować

⁶⁴ wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 22 czerwca 2022 roku, sygn akt: II SA/Rz 175/22

⁶⁵ Por. np. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 7 grudnia 2009 r., , Mazow. Nr 212, poz. 6842.

adekwatność wprowadzenia danego zakazu do planowanego celu z zakresu ochrony przyrody.

W uchwale ustanawiającej formę ochrony przyrody **poza zakazami wskazanymi w ustawie można dodatkowo wprowadzić ustalenia dotyczące ochrony czynnej**.⁶⁶

Zgodnie z ustawową definicją ochrona czynna to stosowanie, w razie potrzeby, zabiegów ochronnych w celu przywrócenia naturalnego stanu ekosystemów i składników przyrody lub zachowania siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk roślin, zwierząt lub grzybów.⁶⁷

Ustawa jednak nie zawiera ani katalogu, ani definicji zabiegów ochronnych.

Wprowadzając zakazy do uchwały należy unikać formułowania ich w sposób pozwalający wywieść, że w istocie nie są to zabiegi ochronne, lecz dodatkowe, niedopuszczone przez ustawę zakazy. Może to bowiem zostać potraktowane jako naruszenie prawa i skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały.⁶⁸ Przykładem takiego zapisu może być np. „nakaz powstrzymania się od”, „obowiązek ograniczenia”, czy „odstąpienie od”. Mimo wskazanych problemów znane są obowiązujące uchwały zawierające zapisy o takiej treści.⁶⁹

By uprawdopodobnić skuteczność podjęcia uchwały o ustanowieniu MFOP kluczowe jest **określenie szczególnych celów ochrony w taki sposób, by korespondowały one z ustawowym katalogiem zakazów** i pozwalały efektywnie chronić przyrodę w danym lesie. Uchwały ustanawiające formy ochrony przyrody bardzo często posługują się w swojej treści ogólnymi opisami celów, czerpanymi wprost z art. 40, 42 i 43 ustawy o ochronie przyrody. Za właściwsze należałoby uznać bardziej szczegółowe uregulowanie odwołujące się do konkretnych wartości przyrodniczych, naukowych, kulturowych, historycznych lub krajobrazowych (w przypadku pomników przyrody), konsekwencji dla zachowania różnorodności biologicznej (w przypadku użytków ekologicznych) czy też walory widokowe lub estetyczne (w przypadku zespołów przyrodniczo-krajobrazowych). Można to robić przez odwołanie się do konkretnych elementów przyrody, gatunków drzew, zwierząt i grzybów i ich liczebności, znaczenia danego obszaru dla społeczności lokalnej itp. Im bardziej szczegółowa będzie treść uchwały w zakresie celów ochrony i im lepiej przygotowane jej uzasadnienie tym efektywniej dana forma ochrony będzie służyć przyrodzie i społeczeństwu, bez potrzeby tworzenia zakazów nieznanymi ustawie.

Konkretnym **sposobem ochrony drzew w użytku ekologicznym** jest (dopuszczony przez ustawę) **zakaz zbioru, niszczenia, uszkodzenia roślin i grzybów**, ale można go zastosować tylko w sytuacji, gdy ten użytek ekologiczny został utworzony w celu ochrony siedlisk, stanowisk lub ostoi roślin i grzybów chronionych.

Inny konkretny **sposób ochrony drzew w użytku ekologicznym, zespole przyrodniczo-krajobrazowym i w odniesieniu do drzew stanowiących pomniki przyrody** to (dopuszczony przez ustawę) **zakaz niszczenia, uszkodzenia lub przekształcania obiektu lub obszaru**. Wycięcie drzew znajdujących się np. na obszarze użytku ekologicznego ustanowionego w celu ich ochrony może stanowić naruszenie ewentualnego zakazu niszczenia, uszkodzenia lub przekształcania tego

⁶⁶ Por. art. 44 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody.

⁶⁷ Por. art. 5 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody.

⁶⁸ Por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 22 czerwca 2012 roku, sygn. akt II SA/Rz 175/22.

⁶⁹ Por. np. uchwałę nr XCI/1600/10 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie ustanowienia zespołu przyrodniczo-krajobrazowego „Dolina Sokotówki”.

użytku. Jednakże zwrócić uwagę należy, iż istnieje ryzyko twierdzenia przez Lasy Państwowe, że działania polegające na wycinaniu drzew są elementem trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, która trwale utrzymuje ekosystemy leśne i niczego nie niszczy ani nie uszkadza⁷⁰.

Zakazy, o których mowa powyżej, **nie dotyczą prac wykonywanych na potrzeby ochrony przyrody po uzgodnieniu z organem stanowiącym daną formę ochrony przyrody**, czyli radą gminy. Niektóre wycinki wykonywane na podstawie planów urzędnika lasu mogłyby zostać uznane za wykonywane na potrzeby ochrony przyrody, jednakże ich wykonywanie **wymaga zgody rady gminy**, która jest wiążąca dla Lasów Państwowych. Wycinki niewykonywane na potrzeby ochrony przyrody nie powinny w ogóle być prowadzone.

Znane są uchwały, w których wskazuje się, że ustanowione zakazy nie dotyczą racjonalnie prowadzonej gospodarki leśnej zgodnie z wymaganiami dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej⁷¹. **Zapisy takie należy uznać za wątpliwe.** Gospodarka leśna – niezależnie czy prowadzona w zgodzie z wymaganiami dobrej praktyki czy też nie – nie może naruszać zakazów istniejących w odniesieniu do form ochrony przyrody. Każde działanie w zakresie gospodarki leśnej musi być w konkretnym przypadku analizowane w kontekście jego zgodności z uchwałą ustanawiającą formę ochrony przyrody i nie można z góry przesądzać, że dana forma prowadzenia tego działania w żadnym przypadku nie będzie stanowiła naruszenia prawa. Jednocześnie ani poprzednio, ani obecnie obowiązujące rozporządzenie w sprawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej⁷² nie dotyczy bezpośrednio form ochrony przyrody i istniejących w odniesieniu do nich zakazów.

Proces ustanawiania MFOP

Projekt uchwały o ustanowieniu MFOP wymaga uzgodnienia z właściwym Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska. Uzgodnienia tego dokonuje się w trybie art. 106 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego. Brak przedstawienia stanowiska w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu uchwały przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska uważa się za uzgodnienie projektu⁷³.

Przyjęcie uchwały wymaga zgody zarówno rady gminy, jak i Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Negatywne stanowisko regionalnego dyrektora ochrony środowiska nie wyklucza możliwości przyjęcia uchwały w przyszłości, po wprowadzeniu niezbędnych zmian do uchwały i uzyskania zgody regionalnego dyrektora ochrony środowiska.

⁷⁰ por. P. Pawlaczyk, *Jak utworzyć użytek ekologiczny*, Klub Przyrodników.

⁷¹ Por. np. uchwała nr XXXI/385/2021 Rady Miejskiej w Wieliczce z dnia 31 maja 2021 roku w sprawie utworzenia użytku ekologicznego „Las Winny” w Dobranowicach

⁷² Obecnie jest to rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 27 marca 2023 r. w sprawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej (Dz. U. poz. 672) wydane na podstawie art. 52b ustawy o ochronie przyrody.

⁷³ Por. art. 44 ust. 3a i 3b ustawy o ochronie przyrody.

Podejmując uchwałę w sprawie ustanowienia zespołu przyrodniczo-krajobrazowego rada gminy powinna uwzględnić istniejące na tym terenie obszary parków kulturowych⁷⁴ (zob. rozdział 16. *Utworzenie parku kulturowego*).

Uchwały ustanawiające MFOP są aktami prawa miejscowego⁷⁵. Konsekwencją tego jest fakt, że akt ten stanowi **źródło prawa powszechnie obowiązujące na obszarze danej gminy**. W związku z tym musi być powszechnie respektowany, nie można podejmować działań z nim niezgodnych, jak również odpowiednie dokumenty, zgodnie z hierarchią źródeł prawa, muszą być z nim zgodne. Plany Urządzenia Lasu stanowią dokumenty wewnętrzne, co za tym idzie **Plany Urządzenia Lasu nie stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego**, tym samym stwierdzić należy, iż **Plany Urządzenia Lasu powinny być zgodne z prawem powszechnie obowiązującym** na terenie, dla którego będą przyjmowane. Z prawem powszechnie obowiązującym na danym terenie muszą być zgodne również działania polegające na wykonaniu planów urządzenia lasu. Podsumowując, należy podkreślić, że w sytuacji przyjęcia uchwały ustanawiającej małą formę ochrony przyrody plany urządzenia lasu i ich wykonanie powinny być zgodne z przyjętą uchwałą.

Do ustanowienia MFOP w drodze uchwały rady gminy **nie jest konieczne uzyskanie zgód właścicieli nieruchomości**, które mogą podlegać ograniczeniom w ich wykorzystaniu (dotyczy to również lasów będących własnością Skarbu Państwa w zarządzie LP). Nie stosuje się również wówczas przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, w związku z tym **nie ma konieczność informowania właścicieli o rozpoczęciu procedury** zmierzającej do ustanowienia MFOP.

Małe formy ochrony przyrody powinny być ustanawiane w miejscach spełniających kryteria środowiskowe. **Nie ma konieczności obejmowania ochroną całych nieruchomości** w rozumieniu cywilnym/geodezyjnym, ochroną tą może być objęta część jednej nieruchomości.

Uchwała ustanawiająca małą formę ochrony przyrody podlega takiej samej formie kontroli, jak wszystkie inne uchwały rady gminy. Wojewoda⁷⁶ **może stwierdzić nieważność uchwały rady gminy w całości lub części w terminie nie dłuższym niż 30 dni** od dnia doręczenia mu uchwały⁷⁷. Po upływie wskazanego terminu wojewoda nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały rady gminy, może natomiast ją zaskarżyć do sądu administracyjnego⁷⁸. W sytuacji stwierdzenia nieważności uchwały ustanawiającej formę ochrony przyrody, forma ta przestaje istnieć.

Niezależnie od uprawnień wojewody, **każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone** uchwałą, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, **może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego⁷⁹.**

⁷⁴ Por. art. 44 ust. 2a ustawy o ochronie przyrody.

⁷⁵ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 lipca 2020 roku, sygn. akt: II OSK 1053/10.

⁷⁶ Dokładniej *organ nadzoru gminy*, którym w obecnym stanie prawnym jest wojewoda.

⁷⁷ Art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

⁷⁸ Art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

⁷⁹ Art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Zniesienia MFOP dokonuje rada gminy w drodze uchwały, po uzgodnieniu z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska. Zniesienie MFOP następuje w razie utraty wartości przyrodniczych i krajobrazowych, ze względu na które ustanowiono formę ochrony przyrody, lub w razie konieczności realizacji inwestycji celu publicznego w przypadku braku rozwiązań alternatywnych lub zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego⁸⁰. Zniesienie zespołu przyrodniczo-krajobrazowego następuje również w przypadku ustanowienia parku kulturowego⁸¹ (zob. rozdział 16. *Utworzenie parku kulturowego*). **Drzewa stanowiące pomniki przyrody na terenach niezabudowanych, jeżeli nie stanowi to zagrożenia dla ludzi lub mienia, podlegają ochronie aż do ich samoistnego, całkowitego rozpadu**⁸². Katalog przestanek zniesienia ustanowionych form ochrony przyrody jest w ustawie zamknięty, w związku z tym nie można interpretować go rozszerzająco⁸³.

Konieczność **zmiany przedmiotu ochrony przyrody** może pojawić się w sytuacji, gdy np. mamy do czynienia z pomnikiem przyrody złożonym, jak aleje drzew, i powstaje konieczność zniesienia ochrony w stosunku do części drzew lub też powstaje konieczność zmiany obszaru stanowiącego zespół przyrodniczo-krajobrazowy. Ustawa nie reguluje wprost sytuacji zmiany uchwały o ustanowieniu małej formy ochrony przyrody, dlatego w takiej sytuacji przyjmuje się, że **zastosowanie będą mieć przepisy dotyczące zniesienia formy ochrony przyrody**. W takiej sytuacji zasadne wydaje się, aby rada gminy przyjęła uchwałę zmieniającą uchwałę ustanawiającą formę ochrony przyrody w taki sposób, że ochrona zostanie zniesiona dla części obszaru czy dla części obiektów. Przyjęcie tej uchwały musi być poprzedzone uzyskaniem uzgodnienia z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska.

Konsekwencje naruszenia uchwały o ustanowieniu MFOP

Umyślne naruszenie zakazów obowiązujących w stosunku do pomników przyrody, użytków ekologicznych i zespołów przyrodniczo-krajobrazowych zagrożone **jest karą aresztu (w wymiarze od 5 do 30 dni) lub karą grzywny (w kwocie od 20 do 5000 zł)**⁸⁴. W razie ukarania za to wykroczenie sąd może orzec:

1. **przepadek przedmiotów** służących do popełnienia wykroczenia lub przestępstwa oraz przedmiotów, roślin, zwierząt lub grzybów pochodzących z wykroczenia lub przestępstwa, chociażby nie stanowiły własności sprawcy;
2. **obowiązek przywrócenia stanu poprzedniego**, a jeśli obowiązek taki nie byłby wykonalny - **nawiązkę do wysokości 10 000 złotych** na rzecz organizacji społecznej działającej w zakresie ochrony przyrody lub właściwego, ze względu na miejsce popełnienia wykroczenia lub przestępstwa, wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

⁸⁰ Por. art. 44 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody.

⁸¹ Por art. 44 ust. 5 ustaw o ochronie przyrody.

⁸² Por art. 40 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody.

⁸³ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 listopada 2018 roku, sygn. akt: II OSK 2729/18.

⁸⁴ Art. 127 ustawy o ochronie przyrody.

Zawiadomienie o popełnieniu wykroczenia może złożyć każdy, postępowanie prowadzi **policja**. Dodatkowo strażnicy leśni oraz pracownicy Służby Leśnej, którym przysługują uprawnienia strażnika leśnego są **upoważnieni do nakładania mandatów** za naruszenie zakazów obowiązujących w stosunku do pomników przyrody, użytków ekologicznych oraz zespołów przyrodniczo - krajobrazowych^{85,86}.

Co istotne, **odpowiedzialność** za naruszenie zakazów obowiązujących w stosunku do form ochrony przyrody **ponoszą wyłącznie osoby bezpośrednio naruszające te zakazy**. Ustawa o ochronie przyrody nie przewiduje bowiem odpowiedzialności za podżeganie i pomocnictwo w tym zakresie, zaś kodeks wykroczeń nie zna odpowiedzialności osób kierujących wykonaniem czynu zabronionego przez inną osobę lub polecających wykonanie takiego czynu, poprzez wykorzystanie uzależnienia innej osoby od siebie.

Dodatkowo **naruszenie zakazów wobec form ochrony przyrody może skutkować popełnieniem przestępstwa**. Zgodnie z art. 187 Kodeksu karnego przestępstwo stanowi niszczenie, poważne uszkodzenie lub istotnie zmniejszenie wartości przyrodniczej prawnie chronionego terenu lub obiektu, powodujące istotną szkodę. Zgodnie zaś z art. 188 Kodeksu karnego przestępstwo popełnia również ten kto na terenie objętym ochroną ze względów przyrodniczych lub krajobrazowych albo w otulinie takiego terenu, wbrew przepisom, wznosi nowy lub powiększa istniejący obiekt budowlany albo prowadzi działalność gospodarczą zagrażającą środowisku.

Roszczenia właścicieli nieruchomości objętych MFOP

W wyniku podjęcia uchwały ustanawiającej MFOP **może dojść do ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości** w związku z ochroną zasobów środowiska. W takiej sytuacji właścicielowi nieruchomości⁸⁷ przysługiwać będzie:

- roszczenie o wykupienie nieruchomości w całości lub w części,
- roszczenie o odszkodowanie.

Obowiązana do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości będzie gmina⁸⁸, która podjęła uchwałę.

Odszkodowanie w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska przez m.in. poddanie ochronie obszarów lub obiektów na podstawie ustawy o ochronie przyrody, **przyznawane jest na żądanie poszkodowanego**⁸⁹. W tej materii wydawana jest decyzja przez starostę, który ustala w

⁸⁵ por. P. Pawlaczyk, *Jak utworzyć użytek ekologiczny?, Klub przyrodników, str. 9; §1 pkt. 3 ust. 1 Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 października 2019 r. w sprawie zakresu wykroczeń, za które uprawnieni pracownicy Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe oraz strażnicy Państwowej Straży Łowieckiej są upoważnieni do nakładania grzywien na drodze mandatu karnego (Dz. U. poz. 2090).*

⁸⁶ Również za naruszenie zakazów w stosunku do innych, nie omawianych tutaj form ochrony przyrody (stanowisk dokumentacyjnych).

⁸⁷ Uprawnienia te przysługują również użytkownikowi wieczystemu, zaś roszczenie o odszkodowanie przysługuje również osobie posiadającej prawo rzeczowe do nieruchomości.

⁸⁸ Jako *właściwa jednostką samorządu terytorialnego* w sytuacji *ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości wskutek uchwalenia aktu prawa miejscowego przez organ samorządu terytorialnego*.

⁸⁹ por. art. 130 ust. 1 pkt.1 ustawy Prawo ochrony środowiska.

niej wysokość odszkodowania. Decyzja ta jest niezaskarżalna, jednakże strona niezadowolona z przyznanego odszkodowania może wytoczyć powództwo do sądu powszechnego w terminie 30 od dnia doręczenia decyzji. Droga sądowa przysługuje również w razie niewydania decyzji przez właściwy organ w terminie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia żądania przez poszkodowanego⁹⁰.

Wykup nieruchomości w przypadku ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska następuje zgodnie z zasadami i trybem określonym w ustawie o gospodarce nieruchomościami⁹¹.

Zauważyć należy, iż zgodnie z art. 6 pkt. 9b ustawy o gospodarce nieruchomościami, **celem publicznym** w rozumieniu ustawy **jest m.in. ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody**. W związku z tym, że ochrona ta może być realizowana przez m.in. ustanawianie użytków ekologicznych, **umożliwia to gminie wywłaszczenie nieruchomości na ten cel lub przyjęcie darowizny gruntu na ten cel** od Skarbu Państwa lub innej jednostki samorządu terytorialnego⁹².

90 por. art. 131 ustawy Prawo ochrony środowiska.

91 por. art. 132 ustawy Prawo ochrony środowiska.

92 por. P. Pawlaczyk, Jak utworzyć użytek ekologiczny?, Klub Przyrodników.

12. Wprowadzania ochrony terenów leśnych w obrębie strefy ochrony pośredniej ujęcia wody

Streszczenie: Gmina, poprzez nadzorowane przez nią podmioty zajmujące się zbiorowym zaopatrzeniem w wodę ludności, może ustanowić strefy ochrony pośredniej ujęć wód i wymusić utrzymywanie w niej drzewostanów mieszanych starszych klas wieku, z dobrze wykształconą warstwą krzewów i roślin zielnych oraz drzewostanów wielopiętrowych. Strefa ochronna ujęcia wody z potoku górskiego lub z górnego biegu rzeki może obejmować całą zlewnię cieką powyżej ujęcia wody.

Warunki wstępne:

1. Na obszarze gminy występuje ujęcie wód pitnych na terenie leśnym lub w jego sąsiedztwie.
2. Ujęcie jest głównym źródłem wód pitnych, dla którego nie istnieje racjonalna alternatywa

Co kto musi, co kto może:

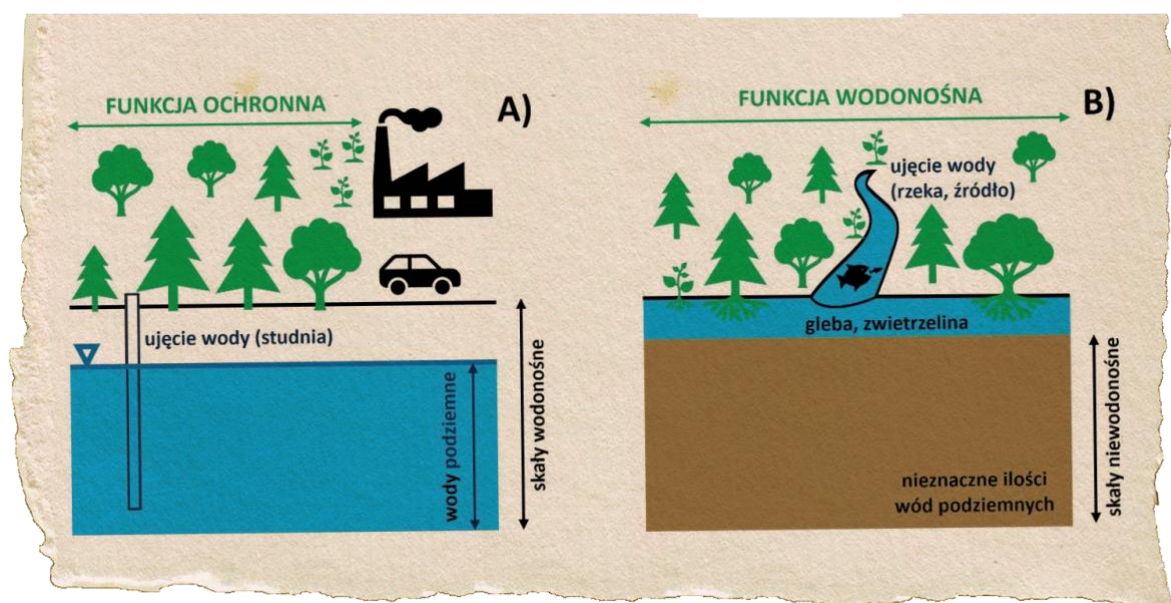
- Gmina **może** ustanowić strefę ochrony pośredniej ujęcia
- Gmina **może** wymóc utrzymywanie pewnych drzewostanów na terenach leśnych wokół ujęcia.
- Zarządca tych terenów leśnych **musi** stosować się do wymagań.
- Gmina **może** skutecznie zapobiec pewnym wycinkom (np. wycinkom powodującym ogotocenie z roślinności)

Tereny leśne w całej Polsce są obszarami odgrywającymi niezwykle istotną rolę dla gospodarki wodnej, w tym w szczególności w odniesieniu do formowania się i ochrony zasobów wód powierzchniowych i podziemnych przeznaczonych do zaopatrzenia ludności.

Tereny leśne pełnią w tym zakresie następujące funkcje:

- **Funkcję ochronną**, związaną z zapewnieniem najlepszych warunków **ochrony zasobów wodnych** oraz dla stabilnego **funkcjonowania ujęć** wód powierzchniowych i podziemnych, w tym szczególnie podatnych na zanieczyszczenie (Rysunek 2A). Teren leśny o funkcjach ochronnych jest buforem odsuwającym wszelkie zagrożenia antropogeniczne od samego ujęcia oraz jego strefy zasobowej tj. najważniejszej strefy, w obrębie której formują się i występują wody możliwe do wykorzystania. Strefą zasobową ujęcia wód powierzchniowych jest fragment lub cała zlewnia powierzchniowa. Strefą zasobową ujęcia wód podziemnych jest obszar spływu wód dający możliwość eksploatacji ujęcia w perspektywie 25 lat.
- **Funkcję wodonośną**, związaną z zapewnieniem **korzystnych warunków dla gromadzenia się wód opadowych i roztopowych** oraz formowania się zasobów wód dobrej jakości, możliwych do wykorzystania dla zaopatrzenia ludności w wodę pitną (Rysunek 2B). Teren leśny o funkcjach wodonośnych można

porównać do gąbki chłonej wodę. Funkcja wodonośna terenów leśnych jest szczególnie istotna i bezcenna na obszarach deficytowych w wody podziemne, gdzie wskutek niekorzystnych warunków geologicznych i hydrogeologicznych nie ma skał zbiornikowych, a w konsekwencji zasoby wód podziemnych są niewielkie lub nawet nie występują. Sytuacja tego typu występuje na terenach górskich w południowej Polsce, tj. w Karpatach i Sudetach a także w regionie świętokrzyskim. Funkcje wodonośne zyskują silnie na znaczeniu w kontekście obserwowanych niekorzystnych skutków zmian klimatycznych, gdzie najistotniejsze znaczenie ma gwałtowne zmniejszenie pokrywy śnieżnej oraz długości jej występowania. Przychody za wodę pitną powstałą na terenach leśnych o funkcji wodonośnej są możliwe do dokładnej wyceny i mogą wielokrotnie przewyższać wartość pozyskiwanego drewna.⁹³



Rysunek 2. Podstawowe funkcje lasów w gospodarce wodnej.

Najlepsze parametry dla potrzeb wypełniania funkcji ochronnej i wodonośnej mają:

- **drzewostany mieszane starszych klas wieku**, występujące na glebach o dobrze rozwiniętym profilu z bogatą warstwą próchnicy, jedno- i dwupiętrowe, z dobrze wykształconą warstwą krzewów i roślin zielnych oraz
- **drzewostany wielopiętrowe.**

Z punktu widzenia ochrony i formowania się zasobów wodnych konieczne jest zachowanie trwałości lasu, utrzymanie złożonej gatunkowo i strukturalnie szaty roślinnej oraz ochrona wrażliwej na zniszczenie warstwy glebowej.

⁹³ Na przykład w przypadku zlewni rzeki Wieprzówki dostarczającej wodę pitną dla mieszkańców miasta i gminy Andrychów, w ilości około 5 tys. m³/d, kwota przychodów rocznych wynosi około 12,8 mln złotych. W perspektywie 10-25 lat wartość pozyskiwanej ze zlewni leśnej wody pitnej wzrasta do kwot rzędu kilkuset mln złotych.

Optymalnymi zasadami ochrony terenów leśnych z punktu widzenia gospodarki wodnej są:

1. utrzymywanie naturalnych stosunków wodnych i zakaz ich zmiany, w tym bezwzględny zakaz działań mogących niekorzystnie zmienić stan wody na gruncie w sposób opisany w ustawie prawo wodne⁹⁴, tj. „(nie) zmieniać kierunku i natężenia odpływu znajdujących się na jego gruncie wód opadowych lub roztopowych ani kierunku odpływu wód ze źródeł – ze szkodą dla gruntów sąsiednich”,
2. utrzymanie w stanie naturalnym źródeł, różnego rodzaju zbiorników wodnych, cieków, bagien i mokradel,
3. **powstrzymanie** lub istotne ograniczenie **wycinki drzew**, w tym na terenach górskich o dużym nachyleniu zboczy także w kontekście przeciwdziałania osuwiskom,
4. zakaz lub ograniczenie do absolutnego minimum wykonywania prac przygotowawczych i intensywnych robót ziemnych,
5. ochrona naturalnych gleb i pokryw zwietrzelinowych, w tym w szczególności na terenach górskich o dużym nachyleniu zboczy,
6. **ustanawianie i rozszerzanie istniejących obszarów ochrony przyrody**, oraz stref ochrony pośredniej ujęć wód powierzchniowych i podziemnych.

Ochrona terenów leśnych spełniających funkcje ochronne i wodonośne jest obecnie możliwa z wykorzystaniem obowiązujących przepisów ustawy prawo wodne⁹⁵. Zawiera ona rozwiązanie polegające na **ustanowieniu strefy ochrony pośredniej ujęcia wód** przeznaczonych dla zaopatrzenia ludności.

Teren ochrony pośredniej ujęcia wód podziemnych (studni) obejmuje obszar zasilania ujęcia wody (OZU). Ustala się go na podstawie badań hydrogeologicznych w dokumentacji hydrogeologicznej, podlegającej zatwierdzeniu przez odpowiedni organ administracji geologicznej. Zazwyczaj teren ochrony pośredniej obejmuje tylko część obszaru zasilania ujęcia (OZU) położoną najbliżej studni wyznaczonego 25-letnim czasem dopływu wód w warstwie wodonośnej.

W przypadku ujęć wód z cieków powierzchniowych teren ochrony pośredniej określa się na podstawie dokumentacji hydrologicznej, w sposób trwale zapewniający dobrą jakość wody, spełniającą wymagania stawiane wodzie przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Bardzo istotne znaczenie ma fakt, że **strefa ochronna ujęcia wody z potoku górskiego lub z górnego biegu rzeki może obejmować całą zlewnię cieku powyżej ujęcia wody**.

Na terenie ochrony pośredniej ujęcia wody mogą zostać wprowadzone zakazy lub ograniczenia w zakresie wykonywania robót lub czynności, które mogłyby potencjalnie spowodować zmniejszenie przydatności ujmowanej wody lub wydajności ujęcia.

Katalog tych zakazów i ograniczeń zawiera m.in.:⁹⁶

⁹⁴ Art. 234 ust. 1, pkt 1) ustawy prawo wodne

⁹⁵ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. 2017 poz. 1566), tekst ujednolicony z dnia 2023-11-10.

⁹⁶ Por art. 130 ust. 1 ustawy prawo wodne.

- wykonywanie urządzeń melioracji wodnych oraz wykopów ziemnych,⁹⁷
- wydobywanie kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów,⁹⁸
- wycinanie roślin z wód lub brzegu.⁹⁹

W kwestii ochrony terenów leśnych katalog zakazów nie zawiera adekwatnych zapisów, stąd ma niestety mniejsze zastosowanie.

Najistotniejsze znaczenia dla możliwości ochrony terenów leśnych na podstawie przepisów ustawy prawo wodne mają zapisy dające podstawy do wprowadzenia na gruntach rolnych lub leśnych **obowiązku stosowania odpowiednich upraw rolnych lub leśnych**.¹⁰⁰ W obrębie strefy ochrony pośredniej ujęcia wód przeznaczonych do spożycia przez ludzi jest zatem możliwe określenie obowiązku utrzymywania drzewostanów mieszanych starszych klas wieku, z dobrze wykształconą warstwą krzewów i roślin zielnych oraz drzewostanów wielopiętrowych. Kreują one najlepsze warunki dla potrzeb wypełniania przez tereny leśne funkcji ochronnej i wodonośnej.

W przypadku ujęć wód powierzchniowych i podziemnych **wprowadzenie ochrony terenów leśnych** na podstawie ustawy prawo wodne będzie przebiegać według dwóch scenariuszy, zależnych od tego czy strefa ochrony pośredniej już istnieje czy też należy ją dopiero ustanowić (por. Rysunek 3).

Wprowadzenie ochrony lasu, gdy strefa ochrony pośredniej ujęcia jest ustanowiona

Jeżeli strefa ochrony pośredniej ujęcia jest ustanowiona, należy ustalić, czy dla ujęcia wód powierzchniowych lub podziemnych wykonano **analizę ryzyka**. Jeśli tego typu opracowanie zostało wykonane i złożone do 31.12.2022 r. do właściwego wojewody można dokonać jego korekty, poprzez wprowadzenie¹⁰¹ na gruntach leśnych obowiązku stosowania odpowiednich upraw tj. utrzymywanie drzewostanów mieszanych starszych klas wieku, z dobrze wykształconą warstwą krzewów i roślin zielnych oraz drzewostanów wielopiętrowych. Kolejnym krokiem jest przygotowanie wniosku o ustanowienie strefy ochrony pośredniej ujęcia i jego złożenie do właściwego wojewody.

Może występować również przypadek, gdy strefa ochrony pośredniej ujęcia istnieje, ale obowiązek sporządzenia analizy ryzyka dla ujęcia upływa z dniem 31.12.2027 r. W takiej sytuacji możliwe jest wykonanie analizy ryzyka z obowiązkiem stosowania odpowiednich upraw tj. utrzymywanie drzewostanów mieszanych starszych klas wieku, z dobrze wykształconą warstwą krzewów i roślin zielnych oraz drzewostanów wielopiętrowych. Końcowym etapem działań jest przygotowanie wniosku o ustanowienie strefy ochrony pośredniej ujęcia i złożenie go do właściwego wojewody.

⁹⁷ Por art. 130 ust. 1 pkt. 6 ustawy prawo wodne.

⁹⁸ Por art. 130 ust. 1 pkt. 21 ustawy prawo wodne.

⁹⁹ Por art. 130 ust. 1 pkt. 21 ustawy prawo wodne.

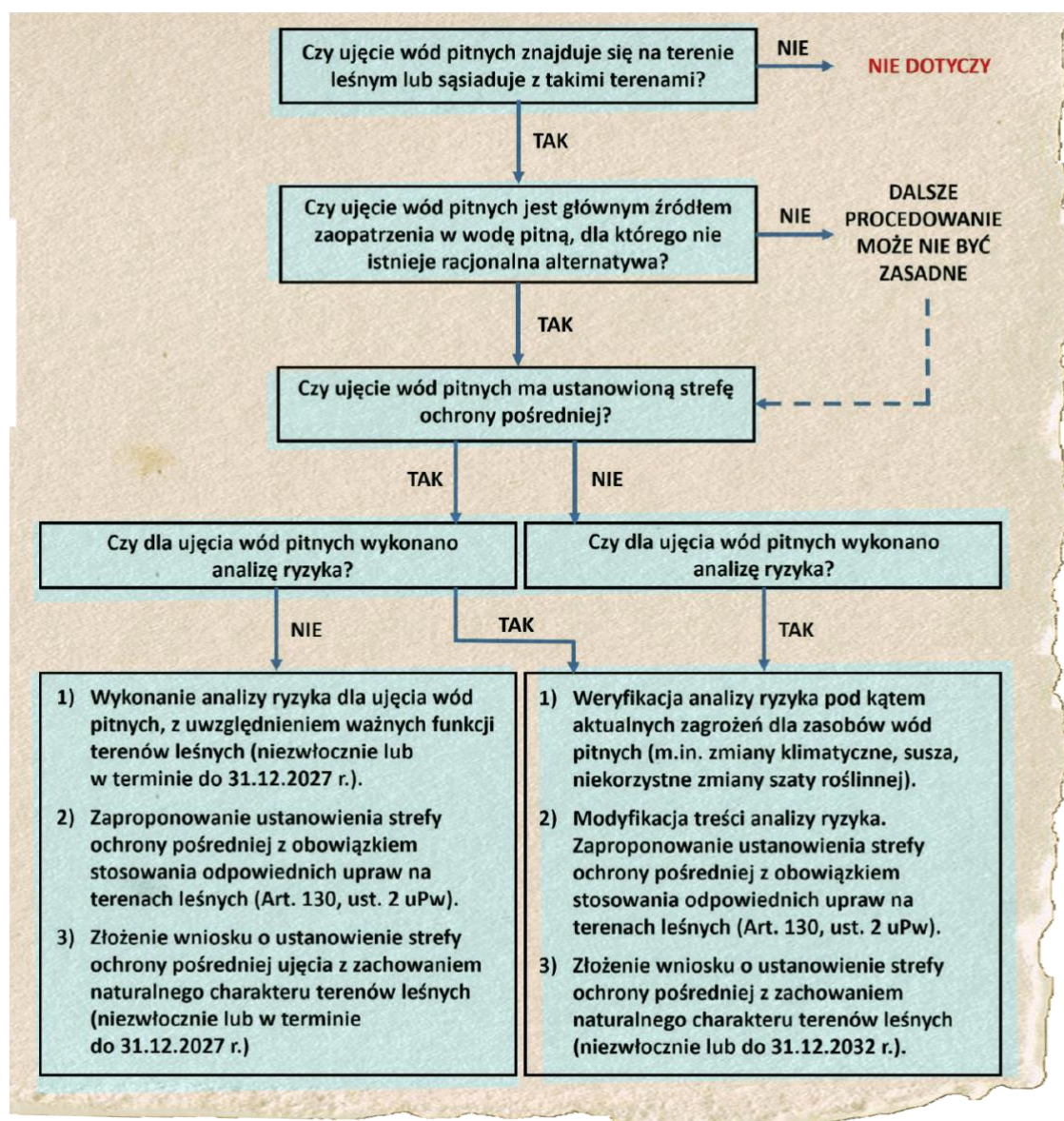
¹⁰⁰ Por. Art. 130, ust. 2 ustawy prawo wodne.

¹⁰¹ Zgodnie z zapisami Ustawy Prawo wodne Art. 130, ust. 2

Wprowadzenie ochrony lasu, gdy strefa ochrony pośredniej ujęcia nie jest ustanowiona

Taki przypadek może istnieć tylko w sytuacji, gdy w analizie ryzyka dla ujęcia, opracowanej i przekazanej do właściwego wojewody w terminie do 31.12.2022 r., uznano ustanowienie strefy ochrony pośredniej ujęcia za niezasadną. Przestankami merytorycznymi dla takiego rozstrzygnięcia jest wysoka naturalna odporność warstwy wodonośnej ujmowanej przez ujęcie wody pitnej, m.in. występowanie izolacyjnej warstwy utworów nieprzepuszczalnych lub duża miąższość warstw geologicznych ponad warstwą wodonośną, przez co potencjalny dopływ zanieczyszczeń do ujęcia jest bardzo długi. Standardowa analiza ryzyka dla ujęcia wody może nie obejmować kwestii zasobowych (tj. odnoszących się do ilości wód), a nadmiernie skupiać się na kwestiach jakościowych (tj. zagrożeniach potencjalnym zanieczyszczeniem ujęcia). Wiele samorządów i podmiotów odpowiedzialnych za zabezpieczenie dostaw wód pitnych dla ludności może nie mieć pełnej świadomości szerokiego spektrum zagrożeń dla zasobów wodnych, w zmieniających się uwarunkowaniach zewnętrznych, w tym w obliczu niekorzystnych skutków zmian klimatycznych.

Możliwe jest zatem zweryfikowanie analizy ryzyka i zmiana jej ustaleń poprzez zaproponowanie ustanowienia strefy ochrony pośredniej z obowiązkiem stosowania odpowiednich upraw tj. utrzymywanie drzewostanów mieszanych starszych klas wieku, z dobrze wykształconą warstwą krzewów i roślin zielnych oraz drzewostanów wielopiętrowych. Weryfikacja ta jest możliwa w terminie do 31.12.2032 roku, który jest graniczną datą dla kolejnej tury opracowywania analiz ryzyka dla ujęć wód (wykonywanych co 10 lat). W uzasadnionych przypadkach, wobec pilnej potrzeby ochrony zasobów wód pitnych, wcześniejsza zmiana koncepcji ochrony ujęć wód pitnych (poprzez ustanowienie strefy ochrony pośredniej) jest jak się wydaje możliwa i zasadna.



Rysunek 3. Lista kontrolna dla ochrony terenów leśnych na podstawie przepisów ustawy prawo wodne.

Dodatkowe informacje można znaleźć w publikacjach:

- Rozwałka Z., 2002 - Zasady hodowli lasu. Ośrodek Rozwojowo-Wdrożeniowy w Bedoniu.
- Haze M. (red.), 2012 – Zasady hodowli lasu. Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe. Warszawa.
- FAO, IUFRO and USDA. 2021. A guide to forest-water management. FAO Forestry Paper No. 185. Rome.

13. Udział w ustanowieniu parku narodowego lub rezerwatu

Streszczenie: Gmina może składać niewiążące wnioski o ustanowienie parku narodowego lub rezerwatu na jej terenie. Gmina ma istotny hamujący wpływ na utworzenie parku narodowego jako interesariusz posiadający praktycznie prawo weta w tej materii.

Warunki wstępne:

- Brak

Co kto musi, co kto może:

- Gmina **może** wyrazić zgodę na ustanowienie parku narodowego jej obszarze.
- Gmina **nie musi** wyrazić zgody na ustanowienie parku narodowego na jej obszarze
- Regionalny Dyrektor Ochrony Przyrody **nie musi** uzgadniać z gminą utworzenia, zmiany, ani likwidacji rezerwatu na jej obszarze.
- Gmina **może** wnioskować o ustanowienie parku narodowego lub rezerwatu
- Wniosek gminy **nie jest** wiążący.

Określenie i zmiana granic parku narodowego następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, m.in. po uzgodnieniu z właściwymi miejscowo organami uchwałodawczymi jednostek samorządu terytorialnego, na których obszarze działania planuje się powyższe zmiany. W przypadku gminy organem tym będzie rada gminy. Konieczność uzgodnienia oznacza w praktyce, że określenie lub zmiana granic parku narodowego nie może odbyć się bez zgody rady gminy.

Rezerwat powstaje w drodze zarządzenia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, będącego aktem prawa miejscowego, które określa jego nazwę, położenie lub przebieg granicy i otulinę, jeżeli została wyznaczona, cele ochrony oraz rodzaj, typ i podtyp rezerwatu przyrody, a także podmiot sprawujący nadzór nad rezerwatem.¹⁰² Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska, w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia, po zasięgnięciu opinii regionalnej rady ochrony przyrody, może zwiększyć obszar rezerwatu przyrody, zmienić cele ochrony, a w razie bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych, dla których rezerwat został powołany - zmniejszyć obszar rezerwatu przyrody albo zlikwidować rezerwat przyrody¹⁰³. Zatem **gminy formalnie nie uczestniczą w procedurze powstawania rezerwatu.**

Jednakże gminy mogą wykorzystać swoją szczególną pozycję. **Gminy mogą wnioskować do właściwych podmiotów o utworzenie rezerwatu lub parku**

¹⁰² W obecnym stanie prawnym nie ma pełnej jasności, jakie podmioty mogą sprawować nadzór nad rezerwatem, w szczególności nie ma ściśle określonego, konkretnego katalogu podmiotów, które mogą sprawować taki nadzór. Z punktu widzenia udziału gminy w procesie ustanowienia rezerwatu istotne jest, że taki podmiot musi zostać wskazany przez RDOŚ w zarządzeniu powołującym rezerwat.

¹⁰³ Art. 13 ust. 3 u.o.p.

narodowego. Wniosek taki złożony będzie bez szczególnej podstawy prawnej i **nie będzie wiążący** dla właściwego podmiotu, jednakże z uwagi na pozycję gminy z całą pewnością będzie miał znaczenie. Celem wykazania dużego poparcia społecznego dla wniosku o utworzenie rezerwatu zasadne wydaje się **poprzedzenie złożenia wniosku konsultacjami społecznymi**, których wynik czy podsumowanie zostanie załączone do wniosku i będzie stanowić jego uzasadnienie.

Dodatkowo **projekt planu ochrony parku narodowego lub rezerwatu** wymaga zaopiniowania przez właściwe miejscowo rady gminy.

Rada Miasta Sopotu dnia 4 lutego 2021 roku podjęła rezolucję w sprawie utworzenia rezerwatów przyrody i ochrony lasów Trójmiejskiego Parku Krajobrazowego. W rezolucji tej rada miasta domagała się m.in. utworzenia rezerwatu krajobrazowego "Lasy Sopotkie" dla zachowania krajobrazu starodrzewu w strefie krawędziowej. Dodatkowo rada miasta poparła utworzenie również rezerwatu krajobrazowego "Lasy oliwskie". W rezolucji tej rada miasta zawnioskowała do Prezydenta Miasta Sopotu m.in. o wystąpienie do RDOŚ, jako organu kompetentnego, o jak najszybsze utworzenie wspomnianych rezerwatów.

14. Udział w ustanowieniu parku krajobrazowego

Streszczenie: Dla utworzenia lub zmiany parku krajobrazowego potrzebne jest poparcie rady gminy, sejmiku województwa i Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Rada gminy nie ma dowolności w blokowaniu powstania parku krajobrazowego, swój brak zgody rada gminy może oprzeć jedynie na konkretnych powodach zgodnych z ustawą. Rada gminy może składać niezobowiązujące wnioski o utworzenie parku krajobrazowego. Rada gminy ma pewien wpływ na kształt zakazów wynikających z planu ochrony ustanawianego parku krajobrazowego.

Warunki wstępne:

Na obszarze gminy istnieją warunki do utworzenia parku krajobrazowego

Co kto musi, co kto może:

- Gmina **może** wnioskować do sejmiku wojewódzkiego o utworzenie parku krajobrazowego.
- Wniosek gminy **musi** zostać rozpatrzony w terminie 3-ch miesięcy
- Wniosek gminy **nie musi** zostać rozpatrzony pozytywnie
- W pewnych przypadkach gmina **może** nie wyrazić zgody na utworzenie parku krajobrazowego na jej obszarze.
- Gmina **może** nie wyrazić zgody na wprowadzenie pewnych zakazów do planu ochrony parku krajobrazowego na jej obszarze.

Utworzenie parku krajobrazowego lub powiększenie jego obszaru **następuje w drodze uchwały sejmiku województwa**¹⁰⁴.

Projekt uchwały sejmiku województwa w sprawie utworzenia, zmiany granic lub likwidacji parku krajobrazowego wymaga **uzgodnienia z właściwą miejscowo radą gminy oraz właściwym Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska**¹⁰⁵.

Uzgodnienie jest silną formą współpracy między organami, które wymaga *de facto* zgody organu uzgadniającego na przedmiot uzgodnienia. Organ może dokonać uzgodnienia lub go odmówić, na etapie dokonywania uzgodnienia brak jest możliwości proponowania zmian. Organ uzgadniający może natomiast odmawiając uzgodnienia wskazać powody odmowy, które mogą w przyszłości być wykorzystane przez drugi organ do przygotowania nowego dokumentu, który będzie ponownie uzgadniany. Uzgodnień dokonuje się w trybie art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, z zastrzeżeniem, że brak przedstawienia stanowiska w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu uchwały, jest uważane za uzgodnienie projektu¹⁰⁶.

Rada gminy może odmówić uzgodnienia projektu uchwały wyłącznie w przypadku, gdy przyjęcie tej uchwały prowadziłoby do ograniczenia możliwości rozwojowych gminy wynikających z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w stopniu nieproporcjonalnym do wartości jakie park krajobrazowy ma chronić¹⁰⁷. Rada gminy nie

¹⁰⁴ Por. art. 16 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody.

¹⁰⁵ Por. art. 16 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody.

¹⁰⁶ Por. art. 16 ust. 4a ustawy o ochronie przyrody.

¹⁰⁷ Por. art. 16 ust. 4b ustawy o ochronie przyrody.

może odmówić uzgodnienia projektu uchwały w przypadku, gdy podjęcie tej uchwały jest konsekwencją rekomendacji dotyczącej utworzenia lub powiększenia obszaru parku krajobrazowego zawartej w audycie krajobrazowym, o którym mowa w art. 38a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Utworzenie parku krajobrazowego lub powiększenie jego obszaru może nastąpić również na wniosek rady gminy, na obszarze której park krajobrazowy miałby być utworzony lub powiększony¹⁰⁸. Wniosek powinien zostać rozpatrzony przez sejmik województwa w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wniosku.

Dodatkowo **radzie gminy przysługują uprawnienia związane z uzgadnianiem planu ochrony dla parku krajobrazowego w części dotyczącej wprowadzenia zakazów**, wymienionych w art. 17 ust. 1a ustawy o ochronie przyrody¹⁰⁹. Uzgodnienia tego dokonuje się w trybie art. 106 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, z zastrzeżeniem, że brak przedstawienia stanowiska w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu uchwały, jest uważane za uzgodnienie projektu¹¹⁰. Rada gminy może odmówić uzgodnienia projektu uchwały, wyłącznie w przypadku, gdy wprowadzenie zakazów, wymienionych w art. 17 ust. 1a ustawy o ochronie przyrody, prowadziłoby do ograniczenia możliwości rozwojowych gminy wynikających z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w stopniu nieproporcjonalnym do wartości jakie park krajobrazowy ma chronić¹¹¹.

¹⁰⁸ Por. art. 16 ust. 4d ustawy o ochronie przyrody.

¹⁰⁹ Por. art. 19 ust. 6b ustawy o ochronie przyrody.

¹¹⁰ Por. art. 19 ust. 6d ustawy o ochronie przyrody.

¹¹¹ Por. art. 19 ust. 6e ustawy o ochronie przyrody.

15. Wpisanie lasu do rejestru zabytków

Streszczenie: Wpis do rejestru zabytków jest jedną z form ochrony zabytków. W pewnych przypadkach las (lub większy zabytek obejmujący las) może zostać wpisany do rejestru zabytków, co skutkuje koniecznością uzgadniania sposobu prowadzenia gospodarki leśnej z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków. Zgoda właściciela lasu na wpis do rejestru zabytków nie jest wymagana. Konserwator może wpisać do rejestru na wniosek, ale może też działać z urzędu. Gmina może składać do Konserwatora wnioski które nie są wiążące. Organizacje społeczne spełniające pewne kryteria mogą skutecznie żądać od Konserwatora działania z urzędu (czyli de facto składać wnioski, które obligują Konserwatora do reakcji; nie musi to skutkować wszczęciem postępowania, natomiast organizacjom przysługuje odwołanie od ewentualnej odmowy).

Warunki wstępne:

Istnieją przesłanki do uznania lasu za zabytek lub za element większego zabytku.

Co kto musi, co kto może:

- Las **może** być zabytkiem
- Wojewódzki Konserwator Zabytków (WKZ) **może** wszcząć postępowanie o wpisanie obiektu do rejestru zabytków z urzędu.
- WKZ **musi** wszcząć postępowanie o wpisanie do rejestru zabytków na wniosek właściciela (lub użytkownika wieczystego gruntu).
- WKZ **powinien** wszcząć postępowanie z urzędu na żądanie organizacji społecznej uzasadnione jej celami statutowymi, gdy przemawia za tym interes społeczny.
- Gmina **może** wnioskować do WKZ o wpisanie obiektu do rejestru zabytków
- WKZ **nie musi** wszcząć postępowania na wniosek gminy
- Gospodarka w lasach wpisanych do rejestru zabytków **musi** być uzgadniania z WKZ

W rozumieniu ustawy o lasach, lasem jest m.in. grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony wpisany do rejestru zabytków. Zatem z samej ustawy o lasach wynika, że **las może być zabytkiem**.

Przesłanki uznania nieruchomości za zabytek zawarte są w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. **Zabytek** to nieruchomość lub rzecz ruchomą, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową¹¹². Ochronie i opiece, bez względu na stan zachowania, podlegają zabytki nieruchome, w szczególności m.in. krajobraz kulturowy oraz parki, ogrody i inne formy zaprojektowanej zieleni¹¹³. **Krajobraz kulturowy** to postrzegana przez ludzi przestrzeń,

¹¹² Art. 3 pkt. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami

¹¹³ Art. 6 ust. 1 pkt. 1 lit. a i g ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami

zawierająca elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych i działalności człowieka¹¹⁴.

Ochronie i opiece podlegają również, bez względu na stan zachowania, **zabytki archeologiczne** będące (a) pozostałościami terenowymi pradziejowego i historycznego osadnictwa, (b) cmentarzyskami, (c) kurhanami, (d) relikdami działalności gospodarczej, religijnej i artystycznej.

W związku z powyższym, **las może zostać uznany za zabytek** gdyż:

- będzie elementem krajobrazu kulturowego, albo
- w istocie będzie stanowił park, ogród lub inną formę zaprojektowanej zieleni, albo
- będzie elementem zabytku archeologicznego.

Jedną z form ochrony zabytków jest wpis do rejestru zabytków¹¹⁵. Rejestr zabytków znajdujących się na terenie województwa prowadzi wojewódzki konserwator zabytków¹¹⁶. Zabytek nieruchomy wpisuje się do rejestru na podstawie decyzji wydanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków **z urzędu** bądź **na wniosek właściciela** zabytku nieruchomego lub **na wniosek użytkownika wieczystego** gruntu, na którym znajduje się zabytek nieruchomy¹¹⁷. Postępowanie w przedmiocie wpisania do rejestru zabytków może również zostać **wszczęte na żądanie organizacji społecznej**, jeżeli byłoby to uzasadnione jej celami statutowymi i gdy przemawiałby za tym interes społeczny¹¹⁸. Wówczas, jeżeli wojewódzki konserwator zabytków uznałby żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, wszcząłby postępowanie z urzędu.

Od dnia wszczęcia postępowania w sprawie wpisu zabytku do rejestru do dnia, w którym decyzja w tej sprawie stanie się ostateczna, przy zabytku, którego dotyczy postępowanie, **zabrania się prowadzenia prac** konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych i **podejmowania innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku**¹¹⁹. Zakaz ten dotyczy także robót budowlanych objętych pozwoleniem na budowę albo zgłoszeniem, a także działań określonych w innej decyzji pozwalającej na ich prowadzenie¹²⁰.

Gmina nie posiada samodzielnych uprawnień umożliwiających jej wystąpienie z formalnym wnioskiem o wszczęcie postępowania w przedmiocie wpisania zabytku do rejestru. Gmina może jedynie **wystąpić z niewiążącym wnioskiem do wojewódzkiego konserwatora zabytków** o wszczęcie postępowania z urzędu. Jednakże wojewódzki konserwator zabytków nie będzie zobowiązany do działania zgodnie z wnioskiem gminy, gmina nie będzie mogła również kwestionować braku wszczęcia postępowania przez konserwatora. Uprawnienia Gminy w tym zakresie mają miękki charakter.

Gospodarka leśna w lasach wpisanych do rejestru zabytków i w lasach, na terenie których znajdują się zabytki archeologiczne wpisane do rejestru zabytków, prowadzona jest w **uzgodnieniu** z wojewódzkim konserwatorem zabytków, z uwzględnieniem

¹¹⁴ Art. 3 pkt. 14 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami

¹¹⁵ Art. 7 pkt. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami

¹¹⁶ Art. 8 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami

¹¹⁷ Art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami

¹¹⁸ Art. 31 k.p.a.

¹¹⁹ Art. 10a ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami

¹²⁰ Art. 10a ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami

przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹²¹. Uzgodnienie oznacza, że wojewódzki konserwator zabytków musi wyrazić zgodę na planowaną gospodarkę leśną. Brak tejże zgody uniemożliwia prowadzenie gospodarki leśnej w zaproponowanej formie. Jak wskazuje się w orzecznictwie *plany urzędzenia lasu, uproszczone plany urzędzenia lasu i decyzje administracyjne starostów wydawane w trybie art. 19 ust. 3 ustawy o lasach, będące podstawą do prowadzenia gospodarki leśnej w lasach wpisanych do rejestru zabytków jako parki lub stanowiska archeologiczne, wymagają współdziałania organów głównych z organem współdziałającym, jakim jest w takim postępowaniu wojewódzki konserwator zabytków.*¹²²

¹²¹ Art. 7 ust. 3 ustawy o lasach

¹²² por. wyrok WSA w Warszawie z 23.02.2023 r., VII SA/Wa 2417/22, LEX nr 3569078.

16. Utworzenie parku kulturowego

Streszczenie: Ustanowienie parku kulturowego jest jedną z form ochrony zabytków. Park kulturowy może samodzielnie ustanowić rada gminy, ale ustanowienie planu ochrony wymaga współdziałania rady, wójta oraz Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Plan ochrony parku kulturowego może wprowadzać ograniczenia skutkujące ochroną lasu.

Warunki wstępne:

Na obszarze gminy istnieją warunki do utworzenia parku kulturowego (np. charakterystyczna tradycja budowlana i osadnicza)

Co kto musi, co kto może:

- Rada gminy **może** utworzyć park kulturowy.
- Rada gminy **może** nie zatwierdzić planu ochrony przygotowanego przez Wójta i Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.
- Park **może** istnieć bez planu ochrony, ale praktycznie jest wówczas pozbawiony ochrony.

Las może być zabytkiem (zob. rozdział 15. *Wpisanie lasu do rejestru zabytków*).

Park kulturowy jest jedną z form ochrony zabytków (oddzielną od wpisania zabytku do rejestru ochrony zabytków).

Uprawnienie w zakresie **utworzenia** parku kulturowego przysługuje **radzie gminy**. Może ona, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków podjąć uchwałę o utworzeniu parku kulturowego w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej¹²³. Uchwała określa nazwę parku kulturowego, jego granice, sposób ochrony, a także zakazy i ograniczenia wprowadzone na terenie parku¹²⁴. Park kulturowy przekraczający granice gminy może być utworzony i zarządzany na podstawie zgodnych uchwał rad gmin (związku gmin), na terenie których ten park ma być utworzony¹²⁵. Przyjęcie uchwały poprzedzają konsultacje społeczne¹²⁶.

Na terenie parku kulturowego lub jego części mogą być **ustanowione zakazy i ograniczenia** dotyczące:

1. prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej;
2. zmiany sposobu korzystania z zabytków nieruchomych;
3. umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną parku kulturowego, z wyjątkiem znaków drogowych i

¹²³ Art 16 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami

¹²⁴ Art. 16 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami

¹²⁵ Art. 16 ust. 5 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami

¹²⁶ Art. 16 ust. 1a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami

znaków związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego, z zastrzeżeniem art. 12 ust. 1;

4. zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury;
5. składowania lub magazynowania odpadów.

Jak wskazuje się w orzecznictwie, uchwała o utworzeniu parku kulturowego **stanowi akt prawa miejscowego**¹²⁷.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta), w **uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków, sporządza plan ochrony parku kulturowego**, który wymaga **zatwierdzenia przez radę gminy**¹²⁸.

Nie jest wymagana zgoda właścicieli nieruchomości do utworzenia parku kulturowego, jednakże będą mogli oni zaskarżyć uchwałę rady gminy do sądu.

Jak wskazuje się w doktrynie *Komentowana ustawa wymaga, by teren, na którym ma zostać utworzony park kulturowy, spełniał łącznie następujące warunki (zob. jej art. 16 ust. 1 w zw. z art. 3 pkt 14 oraz w zw. z konstytucyjnym wymogiem stosowania instrumentów reglamentacyjnych zgodnie z zasadą proporcjonalności):*

- *stanowił on przestrzeń historycznie ukształtowaną w wyniku działalności człowieka, zawierającą wytwory cywilizacji oraz elementy przyrodnicze (tj. miał on charakter krajobrazu kulturowego), dla której ochrony niezbędne jest utworzenie parku kulturowego;*
- *miął on charakter terenu wyróżniającego się krajobrazowo;*
- *znajdowały się na nim zabytki nieruchome charakterystyczne dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej;*
- *zachowanie jego walorów możliwe było do osiągnięcia wyłącznie w drodze utworzenia parku kulturowego, tj. dla realizacji tego celu nie wystarcza np. obowiązujące postanowienie planu miejscowego czy figurowanie poszczególnych zabytków nieruchomych w rejestrze zabytków; w szczególności park kulturowy musi przedstawiać wartość jako określona całość (zob. wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2007 r., II OSK 7/07, LEX nr 334159)¹²⁹.*

Park kulturowy jest jedną z form ochrony zabytków. Jeżeli las stanowi park zaprojektowany dawno temu park, albo las to mały fragment towarzyszący jakiejś historycznej zabudowie i jest elementem całego krajobrazu, to istnieją przesłanki do wykorzystania na rzecz ochrony lasu zakazów lub ograniczeń planu ochrony dotyczących zmiany sposobu korzystania z zabytków nieruchomych.

¹²⁷ por. Wyrok WSA w Łodzi z 19.10.2016 r., II SA/Łd 470/16, LEX nr 2154545.

¹²⁸ Art. 16 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami

¹²⁹ M. Cherka, P. Antoniak, F. M. Elżanowski, K. A. Wąsowski [w:] M. Cherka, P. Antoniak, F. M. Elżanowski, K. A. Wąsowski, Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz, Warszawa 2010, art. 16.

17. Wyrażenie opinii/stanowiska/apelu rady gminy (uchwały niewłaadcze)

Streszczenie: Poza uchwałami władczymi (zobowiązującymi do działania, stanowiącymi prawo miejscowe), gminy mogą podejmować uchwały wyrażające opinie, stanowiska, apele. Istnieją pewne ograniczenia w kształtowaniu takich uchwał (których przekroczenie może skutkować unieważnieniem uchwały), natomiast wciąż pozostawiają one radom gmin dużą przestrzeń do oddziaływania w sposób niewłaadczy. W szczególności rady gmin mogą wyrażać opinie i apele dotyczące gospodarki leśnej (i w praktyce korzystają z tych uprawnień).

Warunki wstępne:

brak

Co kto musi, co kto może:

- Rada gminy **może** podjąć uchwałę która nie jest aktem stanowienia prawa.
- Uchwała rady gminy **musi** dotyczyć spraw z zakresu działania gminy
- Uchwała rady gminy **może** zawierać oceny.
- Uchwała rady gminy **nie może** zakazywać lub nakazywać działań, jeżeli takie uprawnienie nie wynika z przepisów prawa.

Gospodarka leśna prowadzona jest przez Lasy Państwowe, w oparciu o przyjęte plany urządzenia lasu. Jednakże często **gminy nie zgadzając się z prowadzoną gospodarką leśną chcą dać temu wyraz** np. poprzez przyjęcie uchwał ze stanowiskiem lub z apelem.

Rada gminy może podjąć działania o charakterze niewłaadczym, np. programowym, intencyjnym, polegające na wyrażeniu swojego stanowiska.

Stanowisko rady gminy, z uwagi na kolegialny charakter tego organu, **przyjmuje postać uchwały**¹³⁰. Podstawa prawną takiej uchwały o charakterze niewłaadczym (zawierającej stanowisko, apel) mogą być odpowiednie przepisy statutu oraz art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej¹³¹. Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów¹³².

Istotną kwestią jest dopuszczalny **zakres uchwały o niewłaadczym charakterze**. Orzecznictwo i doktryna wskazują, że **uchwała taka musi dotyczyć spraw pozostających w zakresie działania gminy**, co wynika z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewłaadczych np. o charakterze programowym, intencyjnym, o ile działania pozostają w granicach zadań gmin przewidzianych w

¹³⁰ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 kwietnia 2017 roku, sygn.. akt: I OSK 117/17.

¹³¹ Por. M. Augustyniak, T. Moll [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 18.

¹³² Por. art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

prawie¹³³. Zatem rada gminy może wypowiadać się w kwestiach pozostających w zakresie działania gminy, czyli o sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonych ustawami na rzecz innych podmiotów.

Jednakże **istnieją również wyroki, które zdają się w bardziej liberalny sposób podchodzić do możliwego przedmiotu uchwał rady gminy o charakterze niewładczym**. I tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy¹³⁴ stwierdził, że *wszelkie dopuszczalne prawnie działania gminy i jej organów mogą być związane przepisami w większym lub mniejszym stopniu. O ile są to działania władcze o charakterze zewnętrznym, tzn. wkraczające w sferę uprawnień podmiotów nie podporządkowanych organizacyjnie i służbowo, to formy i granice takiej ingerencji powinny wyraźnie wynikać z ustawy. Nie każda jednak uchwała rady gminy musi być uchwałą podejmowaną w ramach władczych uprawnień i z zakresu administracji publicznej. Rada może podejmować też inne uchwały m.in. zajmując stanowisko w jakiejś kwestii, deklarując określone intencje, pozytywnie albo negatywnie oceniając jakieś zjawisko społeczne. W odniesieniu do działań niewładczych, gdy nie wkracza się w sferę praw i obowiązków innych podmiotów prawa wystarczającą podstawą prawną jest norma kompetencyjna.*

Do podobnych wniosków doszedł wcześniej Naczelny Sąd Administracyjny¹³⁵ wskazując, że (...) *ani ustrojodawca, ani ustawodawca, nie zakazał organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego, umieszczania w statutach podstaw do występowania z deklaracją czy apelem. Uchwała jest nie jedyną, lecz główną formą uzewnętrzniania woli rady. W praktyce organ stanowiący podejmuje także apele, wnioski, rezolucje, stanowiska itp. (...) deklaracja bądź apel nie musi dotyczyć wyłącznie spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżonych ustawami na rzecz innych podmiotów (art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym) - w przeciwieństwie do działań władczych, które muszą być oparte na normach prawa materialnego (...).*

Ewentualna podjęta przez radę gminy uchwała dotycząca sposobu prowadzenia gospodarki leśnej przez Lasy Państwowe **powinna mieć charakter niewładczy, czyli zawierać wyłącznie stanowisko, apel, bez nakazów czy zakazów skierowanych do innych podmiotów**. Dodatkowo zasadne jest, aby zawierała uzasadnienie, w którym zawarte będzie wyjaśnienie o znaczeniu dla lokalnej społeczności kwestii poruszonej w uchwale oraz powiązanie jej z zadaniami samorządu.

¹³³ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 kwietnia 2011 r., sygn. akt: II OSK 269/11

¹³⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 7 marca 2018 roku, sygn. akt: II SA/Bd 1132/17.

¹³⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2017 roku, sygn. akt: I OSK 297/17.

Przykład. *Uchwała nr 829/XL/2021 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 14 lipca 2021 roku w sprawie przyjęcia i poparcia apelu w przedmiocie zaprzestania wycinki drzewostanu i maksymalnego zachowania charakteru oraz walorów na terenie lasu w Głoskowie* - w uchwale tej Rada Miejska poparła apel mieszkańców skierowany do zarządu lasów, Dyrektora Generalnego LP, Dyrektora Regionalnej Dyrekcji LP oraz Nadleśniczego. W uchwale tej zostały również zapowiedziane dalsze działania zmierzające do rozwiązania sporu i wyjaśnienia i wprowadzenia ewentualnych zmian w planowanej gospodarce leśnej w lasach w Głoskowie.

Przykład. *Uchwała nr XXXI/343/21 Rady Gminy Zabierzów z dnia 24 września 2021 roku w sprawie rezolucji Rady Gminy Zabierzów dotyczącej sprzeciwu społeczności gminy Zabierzów wobec sposobu prowadzenia gospodarki leśnej przez Nadleśnictwo Krzeszowice w lasach położonych na terenie gminy Zabierzów* - w uchwale tej Rada gminy podjęła rezolucję zawartą w załączniku do uchwały. W rezolucji tej zwrócono uwagę na stanowisko mieszkańców wyrażających sprzeciw wobec wycinania starych drzew i okazałych drzew, dewastacji dróg leśnych, całkowitego wycinania drzew na dużych powierzchniach. Rada Gminy zaznaczyła, iż uważa, że konieczne jest ograniczenie pozyskiwania drewna oraz zmniejszenie intensywności cięć w lasach leżących na terenie gminy oraz dążenie do prawidłowo prowadzonej trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Na zakończenie uchwały zawarty został apel skierowany do Ministra Klimatu i Środowiska, właściwego Dyrektora Regionalnej Dyrekcji LP oraz do właściwego Nadleśniczego o podjęcie działań prowadzących do poprawy ekologicznych i społecznych funkcji lasów w obszarze gminy.

Przykład. *Stanowisko Rady Gminy Nadarzyn Nr XLVI.5.2021 z dnia 24 listopada 2021 roku w sprawie petycji wstrzymującej wycinkę w Lesie Młochowskim* – w uchwale tej Rada Gminy Nadarzyn wyraziła swój sprzeciw wobec masowej wycinki drzew w Lesie Młochowskim, która zagraża jego biologicznej trwałości. Rada Gminy zaapelowała również o natychmiastowe zaprzestanie pozyskiwania drewna w celach gospodarczych w Lesie Młochowskim przez Lasy Państwowe. W uchwale wskazany został również szereg podmiotów, którym to stanowisko miało zostać przekazane.

Przykład. Uchwała nr 1011/LXII/2022 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 31 sierpnia 2022 roku w sprawie przyjęcia apelu do Lasów Państwowych o zaprzestanie wycinki drzew na terenie Miasta Sosnowca i objęcie Lasu Zagórskiego oraz sosnowieckiego boru wokół dzielnic Sosnowca: Juliusza, Ostrów Górniczy i Maczek szczególną ochroną jako lasy¹³⁶ – w uchwale tej zawarty został apel o rezygnację z zamiaru wycięcia lasów w Sosnowcu oraz o objęcie wskazanych lasów szczególną ochroną jako lasy o zwiększonej funkcji społecznej zgodnie z Zarządzeniem Dyrektora Lasów Państwowych z dnia 5 lipca 2022 roku.

Przykład. Uchwała nr 533/LIII/2022 Rady Miasta Ciechanów z dnia 28 kwietnia 2022 roku w sprawie przyjęcia apelu dotyczącego zaprzestania wycinki drzewostanu Lasu Krubińskiego i Lasu Śmiecińskiego - w uchwale tej zawarty został apel do parlamentarzystów o niezwłoczne podjęcie prac legislacyjnych nad zmianą ustawy o lasach w zakresie przestaniek do tworzenia lasów ochronnych oraz do władz PL i do odpowiedniego nadleśnictwa o zaprzestanie prowadzonych wycinek drzewostanu w Lesie Krubińskim i Lesie Śmiecińskim, wyłączenie tych kompleksów leśnych z użytkowania rębego i utworzenie lasów ochronnych na terenie miasta Ciechanów. W uchwale tej zawarty został również postulat ponownego przeanalizowania obowiązującego PUL w zakresie zaplanowanych wycinek w lasach wskazanych w treści uchwały¹³⁷.

¹³⁶ <https://www.bip.um.sosnowiec.pl/a,548946,uchwala-nr-1011lxii2022-rady-miejskiej-w-sosnowcu-z-dnia-31-sierpnia-2022-r-w-sprawie-przyjecia-apel.html>

¹³⁷ https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/skargi_wnioski_petycje/Petycje_2022/032_Petycja.pdf

Przykład. *Uchwała nr XXXV/385/2021 Rady Miejskiej w Augustowie z dnia 10 czerwca 2021 roku w sprawie przyjęcia apelu w przedmiocie wezwania do zaprzestania wycinki starodrzewu i tworzenia zrębów zupełnych na terenie Gminy Miasta Augustów - w uchwale ten przyjęty został apel stanowiący załącznik do uchwały. W załączniku tym apelowano o zaprzestanie realizowanych przez nadleśnictwo wycinek sosnowych starodrzewów i tworzenia zrębów zupełnych na terenie miasta¹³⁸.*

¹³⁸ <https://bip.um.augustow.pl/resource/21390/25209/Uchwa%25C5%2582a+Nr+XXXV-385-2021.pdf>

18. Wyznaczenie kierunków działania organów wykonawczych

Streszczenie: Rada gminy może przyjmować uchwały dotyczące działania wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, w ten sposób apelując o efektywne wykorzystanie ich uprawnień (np. w celu ochrony lasów).

Warunki wstępne:

brak

Co kto musi, co kto może:

- Rada gminy **może** podjąć uchwałę wyznaczającą kierunek działania wójta, burmistrza, prezydenta miasta.
- Rada gminy **nie może** ingerować w kompetencje wójta, burmistrza, prezydenta miasta.
- Rada gminy **nie może** ograniczać samodzielności wójta, burmistrza, prezydenta miasta.

Gmina może wpływać na ochronę lasów poprzez przyjmowanie uchwał dotyczących kierunków działania wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.¹³⁹

Uchwały takie nie tworzą żadnych pozaustawowych kompetencji czy obowiązków wójtów, dzięki którym mogą oni w większym stopniu niż zostało to opisane wyżej wpływać na kształt i sposób prowadzenia gospodarki leśnej przez Lasy Państwowe. „Stanowienie o kierunkach działalności wójta obejmuje decydowanie przez radę gminy w formie uchwały o jego zadaniach i celach, które powinien poprzez swoją działalność osiągnąć, jak również o sposobach osiągnięcia owych celów”.¹⁴⁰

Takie uchwały nie mogą ingerować w kompetencje wójta, ani ograniczać jego samodzielności. W praktyce oznacza to, że takie uchwały **stanowią apel** do wójta, burmistrza czy prezydenta miasta (wykonującego najczęściej jednocześnie kompetencje starosty) **o efektywne korzystanie przez niego z jego uprawnień** (przyznanych mu na mocy powszechnie obowiązujących przepisów z zakresu ochrony przyrody i gospodarki leśnej) w celu zwiększenia ochrony lasów, znajdujących się na terenie gminy.¹⁴¹

¹³⁹ Por. art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

¹⁴⁰ M. Augustyniak, T. Moll [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 18.

¹⁴¹ Zob. uchwałę nr LVIII/1068/VIII/2022 Rady Miasta Poznania z dnia 18 stycznia 2022 roku w sprawie wyznaczenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Poznania na rzecz zabezpieczenia lasów ochronnych dla miasta przed użytkowaniem rębny.

Przykład. *Uchwała nr LVIII/1068/VIII/2022 Rady Miasta Poznania z dnia 18 stycznia 2022 roku w sprawie wyznaczenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Poznania na rzecz zabezpieczenia lasów ochronnych dla miasta przed użytkowaniem rębny - uchwała ustaliła kierunki działania dla Prezydenta Miasta Poznania polegające na podjęciu wszelkich możliwych i prawem dopuszczalnych działań, bez zbędnej zwłoki, mających na celu zabezpieczenie lasów ochronnych, które są położone w granicach miasta Poznania oraz w odległości do 10 km od granic miasta [dalej "lasy ochronne Poznania"], przed użytkowaniem rębny w ramach gospodarki leśnej prowadzonej przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe [dalej PGL LP]. W dalszej treści uchwały w celu realizacji wskazanych kierunków wyznaczone zostały działania polegające m.in. na podjęciu negocjacji na szczeblu Regionalnej Dyrekcji LP oraz na powzięciu działań na rzecz opracowania projektu zmian legislacyjnych.*

19. Podział terytorialny Lasów Państwowych

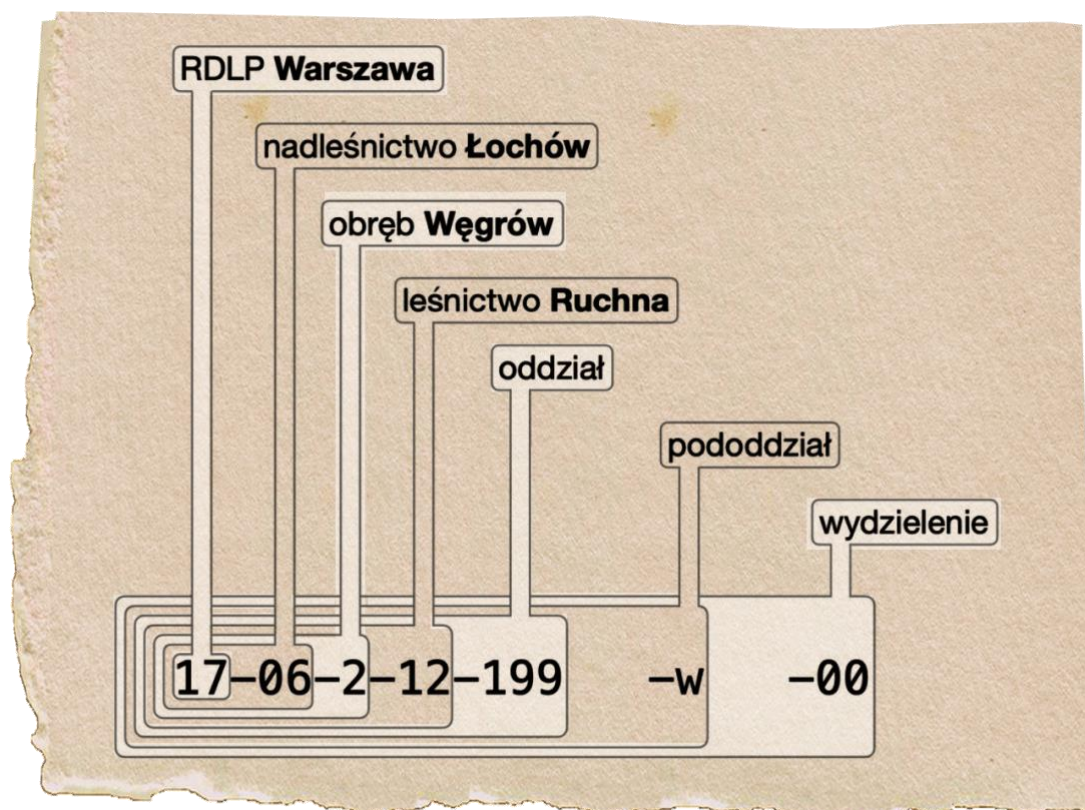
Lasy Państwowe posługują się własnym podziałem organizacyjno-terytorialnym niezależnym od podziału administracyjnego kraju. Jednostki organizacyjno-terytorialne LP (dyrekcje regionalne, nadleśnictwa, leśnictwa) nie są zgodne z jednostkami administracyjnymi kraju (województwa, powiaty, gminy). Najważniejsze poziomy jednostek organizacyjnych LP to:

- Dyrekcja Generalna LP (GDLP, kier. Dyrektor Generalny LP)
- Regionalna Dyrekcja LP (RDLP, kier. Dyrektor Regionalny LP, 17 jednostek)
- Nadleśnictwo (kier. Nadleśniczy, 429 jednostek)

Jednostki niższych rzędów to

- Obręb
- Leśnictwo (kier. Leśniczy)
- Oddział
- Pododdział
- Wydzielenie

Do identyfikacji działek gruntu (w szczególności do wskazania, na których działkach Plan Urządzenia Lasu przewiduje wycinki) LP korzystają powszechnie z hierarchicznego systemu adresowania działek i obszarów opartego na **adresie leśnym**¹⁴² mającego postać ciągu liczb i liter oddzielonych myślnikami, np. **17-06-2-12-199-w-00**:



¹⁴² Por. <https://www.bdl.lasy.gov.pl/portala/>

Adresy leśne w ramach nadleśnictwa (szczególnie adresy jednostek poniżej poziomu leśnictwa) ulegają zmianie wraz z wdrożeniem nowego Planu Urządzenia Lasu, tzn. wiele fragmentów lasu w nowym PUL zostaje na nowo ponumerowanych adresami leśnymi.¹⁴³ Pewne zmiany w adresach leśnych (szczególnie dotyczące poziomu wydzielenia) zachodzą również w trakcie realizacji PUL (np. w wyniku zmiany kształtu niektórych wydzieleni na skutek wycinek).

Adresy leśne pododdziałów objętych planowanymi wycinkami można wygodnie odczytać z mapy **#ZanimWytnąTwójLas (zwtl.pl)** udostępnianej przez Fundację Lasy i Obywatele. Adresy leśne większości jednostek podziału terytorialnego LP można odczytać z mapy **www.bdl.lasy.gov.pl/portal/mapy** udostępnianej przez Bank Danych o Lasach.

Składając uwagi do **projektowanego PUL** należy pamiętać, że **nowy PUL przygotowuje się według nowej siatki adresów leśnych**, stąd chcąc prawidłowo umiejscowić na mapie prace projektowane w nowym PUL należy uzyskać do nadleśnictwa lub RDLP mapę obrazującą nową siatkę adresów leśnych nadleśnictwa, którymi posłużono się w projektowanym PUL.

¹⁴³ Należy liczyć się z możliwością, że stary PUL i nowy PUL używają tego samego adresu leśnego na oznaczenie różnych działek gruntu.

20. Najważniejsze akty prawne

Przy opracowaniu poradnika wykorzystano następujące powszechnie obowiązujące akty prawne i dokumenty wewnętrzne Lasów Państwowych, aktualne na dzień 27 listopada 2023 r.:

Akty prawne

1. ustawa z dnia 28 września 1991 roku o lasach¹⁴⁴;
2. rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 25 sierpnia 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu uznawania lasów za ochronne oraz szczegółowych zasad prowadzenia w nich gospodarki leśnej¹⁴⁵;
3. ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody¹⁴⁶;
4. ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym¹⁴⁷;
5. 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 środowisko¹⁴⁸;
6. ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁴⁹;
7. ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny¹⁵⁰;
8. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. Lecznictwo uzdrowiskowe, uzdrowiska i obszary ochrony uzdrowiskowej oraz gminy uzdrowiskowe (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 151 z późn. zm.);
9. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 października 2019 r. w sprawie zakresu wykroczeń, za które uprawnieni pracownicy Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe oraz strażnicy Państwowej Straży Łowieckiej są upoważnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego¹⁵¹;

¹⁴⁴ t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 672 z późn. zm.

¹⁴⁵ Dz. U. z 1992, Nr 67, poz. 337

¹⁴⁶ t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 916 z późn. zm.

¹⁴⁷ t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.

¹⁴⁸ t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1029 z późn. zm.

¹⁴⁹ t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2409

¹⁵⁰ t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 z późn. zm.

¹⁵¹ Dz. U. poz. 2090.

Regulacje wewnętrzne Lasów Państwowych

1. Instrukcja Urządzania Lasu, w treści nadanej przez zarządzenie nr 55 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie Instrukcji urządzania lasu¹⁵², zarządzenie nr 83 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 23 listopada 2012 r. w sprawie korekty Instrukcji Urządzania Lasu stanowiącej załącznik do Zarządzenia nr 55 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 21 listopada 2011 r.¹⁵³, oraz zarządzenie nr 75 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie nowelizacji „Instrukcji urządzania lasu” stanowiącej załącznik do Zarządzenia nr 55 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie „Instrukcji urządzania lasu”¹⁵⁴
2. zarządzenie Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nr 58 z dnia 5 lipca 2022 r. „Wytyczne do zagospodarowania lasów o zwiększonej funkcji społecznej na gruntach w zarządzie Lasów Państwowych”¹⁵⁵.

¹⁵² ZU-709-72/2011, https://www.lasy.gov.pl/pl/publikacje/copy_of_gospodarka-lesna/urzadzanie/iul/zarzadzenie-nr-55-2011/@@download/file/zarzadzenie_55_2011.pdf

¹⁵³ ZU-042-01-81/2012, https://www.lasy.gov.pl/pl/publikacje/copy_of_gospodarka-lesna/urzadzanie/iul/zarzadzenie-nr-83-2012/@@download/file/Zarzadzenie_83_2012.pdf

¹⁵⁴ ZU.6004.50.2019, https://www.lasy.gov.pl/pl/publikacje/copy_of_gospodarka-lesna/urzadzanie/iul/zarzadzenie-nr-75-2019.pdf/@@download/file/Zarz%C4%85dzenie%20nr%2075.%202019.pdf

¹⁵⁵ <https://www.gov.pl/attachment/c5a7a464-6ce8-4986-b82a-8c1b5a3b5a5d>

