

JAN CHMIELEWSKI*

**LASY OCHRONNE. PRZYCZYNEK
DO ROZWAŻAŃ NAD ADMINISTRACYJNO-
-PRAWNĄ PROBLEMATYKĄ LASÓW
SZCZEGÓLNIIE CHRONIONYCH**

**PROTECTIVE FORESTS.
THE CONTRIBUTION TO THE DISCUSSION
ON LEGAL-ADMINISTRATIVE ASPECTS
OF SPECIALLY PROTECTED FORESTS**

<http://dx.doi.org/10.12775/PPOS.2014.043>

STRESZCZENIE

Lasy ochronne stanowią już blisko połowę całkowitej powierzchni lasów kraju i pełnią istotne funkcje o charakterze pozaprodukcyjnym (w głównej mierze ekologiczne oraz społeczne). Lasy szczegól-

* Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i Prawa Administracyjnego Gospodarczego Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego.

4/2014



nie chronione mogą być tworzone w określonych w ustawie o lasach ekosystemach leśnych niezależnie od formy własności. Uznanie lasu za ochronny lub pozbawienie go takiego charakteru przyjmuje formę decyzji administracyjnej i zawsze wiąże się z zakazami oraz nakazami publicznoprawnymi obowiązującymi w obrębie lasów, takimi jak ograniczenie prawa zabudowy czy konieczność prowadzenia szczególnej gospodarki leśnej. Niniejszy artykuł zawiera analizę prawno-administracyjnych uwarunkowań funkcjonowania lasów ochronnych.

Słowa kluczowe

Lasy ochronne; lasy szczególnie chronione; ekosystemy leśne; funkcje pozaprodukcyjne lasów; strona postępowania administracyjnego; decyzja administracyjna; obszary specjalne.

ABSTRACT

Protective forests already cover nearly a half of the total forest area of the country and they play significant roles in non-productive matters (mainly environmental and social). Specially protected forests can be created in the defined by the Act on Forests ecosystems, regardless of ownership forms. The recognition of a forest as a protective forest or the removal of such designation is adopted by an administrative decision and it is always associated with public-law prohibitions and injunctions within such forests, such as the limitation of development rights or the need for special forest management. This article presents the analysis of legal and administrative determinants of protective forests functioning.

Keywords

Protective forests; specially protected forests; forest ecosystems; non-productive functions of a forest; party of an administrative procedure; administrative decision; special areas.

1. WSTĘP

Obecnie poza dyskusją pozostaje fakt, że lasy stanowią jeden z fundamentalnych elementów środowiska naturalnego



i w zróżnicowany sposób oddziałują na jego składniki. W najbardziej generalnym ujęciu ekosystemy leśne są istotnym czynnikiem przesądającym o równowadze ekologicznej, formą użytkowania gruntów i dobrem o charakterze ogólnospołecznym determinującym jakość życia¹. Ujmując rzecz bardziej szczegółowo, lasy jawią się jako te komponenty środowiska, które „łagodzą klimat, polepszają właściwość gleb, osłabiają erozję, zmniejszają niebezpieczeństwo powodzi i polepszają gospodarkę wodną kraju, stanowiąc bazę surowcową licznych gałęzi przemysłu, zapewniają możliwość rentownego wykorzystania ziemi, nawet gleb skalnych, oraz okazują się jedynym w swoim rodzaju obiektem wypoczynku w ścisłym obcowaniu z przyrodą”². Widać wyraźnie, że lasy pełnią szereg niepoślednich funkcji, z których najbardziej interesującą – z punktu widzenia tego tekstu – jest funkcja ekologiczna przypisywana lasom ochronnym.

Zakres niniejszych rozważań ogniskuje się bowiem wokół administracyjnoprawnych aspektów lasów ochronnych, ze szczególnym uwzględnieniem ich statusu oraz specyfiki. Wobec tego przedmiotowa analiza wymagać będzie omówienia i zdefiniowania pojęcia lasów ochronnych, procedury ich tworzenia i znoszenia, jak również wynikających stąd następstw prawnych. Jest o tyle interesujące, że mimo iż lasy ochronne stanowią już ponad 49% całkowitej powierzchni lasów kraju³, to jednak do tej pory – poza mniejszymi opracowaniami – nie doczekały się one głębszej refleksji naukowej⁴. Jednakże analiza ta nie aspiruje do wyczerpującego ujęcia zagadnienia lasów ochronnych na gruncie przepisów prawa i postępowania administracyjnego, lecz stara się jedynie zarysować określony obszar wymagający pogłębio-

¹ S. Zając, *Polska*, [w:] *Lasy i leśnictwo krajów Unii Europejskiej*, E. Bernadzki (red.), Warszawa 2006, s. 326.

² E. Chodnicki, *Lasy ziem Polski a warunki przyrodnicze*, [w:] *Dzieje lasów, leśnictwa i drzewnictwa w Polsce*, J. Broda et al. (kom. red.), Warszawa 1965, s. 30.

³ Dane za 2012 r., *Raport o stanie lasów w Polsce*, Warszawa 2013, s. 25.

⁴ Zob. K. Kasprzak, *Lasy ochronne – ich cele i możliwości zagospodarowania*, „Przegląd Komunalny” 2004, nr 11, s. 36–37. Jest to bodajże jedyny tekst w całości poświęcony lasom ochronnym.



nych badań. Znajduje to swoje uzasadnienie w tym, że kwestią czasu jest, kiedy zarówno orzecznictwo organów administracji publicznej, jak i judykatura sądów administracyjnych będą musiały zmierzyć się z sygnalizowanymi problemami badawczymi.

2. LASY OCHRONNE (LASY SZCZEGÓLNIE CHRONIONE) – OKREŚLENIE POJĘCIA

Wspomniana przed chwilą funkcja ekologiczna lasów stanowi – obok funkcji społecznej oraz gospodarczej – jedną z kluczowych funkcji ekosystemów leśnych. Przyjęta na potrzeby bieżących rozważań typologia funkcji lasów wydaje się wprawdzie uproszczona⁵, niemniej dobrze oddaje istotę ról, jakie lasy odgrywają z punktu widzenia człowieka oraz środowiska naturalnego.

I tak ostatnia z wyliczonych funkcji, tj. funkcja gospodarcza, polega w głównej mierze na możliwościach wytwarzania drewna, użytków ubocznych (np. żywicy, kory, owoców runa leśnego etc.) oraz pozyskiwaniu zwierzyny⁶. W tym sensie jest ona funkcją produkcyjną (i reprodukcyjną), podczas gdy dwie pozostałe – ekologiczna i społeczna – to funkcje o charakterze pozaprodukcyjnym chociaż, paradoksalnie, „zapewnienie świadczenia pozaprodukcyjnych funkcji lasu zawsze łączy się z prowadzeniem określonej działalności gospodarczej”⁷.

⁵ Jak wskazuje L. Płotkowski, funkcjami lasów zajmują się zarówno nauki leśne, jak i praktyka gospodarcza, co przekłada się na „niekończącą się” ich odmienność z uwzględnieniem rozmaitych konfiguracji tych funkcji oraz kryteriów kwalifikacji. L. Płotkowski, *Ekonomiczne aspekty oceny funkcji lasu, czyli gospodarka leśna w koncepcji zrównoważonego rozwoju*, „Studia i Materiały Centrum Edukacji Przyrodniczo-Leśnej” 2008, r. 10, z. 3, s. 254. Inni badacze mówią natomiast o ponad 100 różnych funkcjach: A. Mandziuk, K. Janeczko, *Turystyczne i rekreacyjne funkcje lasu w aspekcie marketingowym*, „Studia i Materiały Centrum Edukacji Przyrodniczo-Leśnej” 2009, r. 11, z. 4, s. 66.

⁶ R. Jaszcak, *Funkcje lasów*, [w:] *Propedeutyka leśnictwa*, W. Kusiak, R. Jaszcak, Poznań 2009, s. 63.

⁷ A. Kłoczek, *Pozaprodukcyjne funkcje lasu – dobra publiczne gospodarki leśnej*, [w:] *Leśnictwo polskie wobec prywatyzacji oraz prawa leśnego Unii Europejskiej*, Tuchola 1998, s. 12.



Nie zmienia to jednak faktu, że w swoim zasadniczym zrębie funkcja społeczna została oparta m.in. na aspektach edukacyjnych, rekreacyjnych czy zdrowotnych, zaś funkcja ekologiczna utożsamiana jest z „korzystnym wpływem lasów na kształtowanie klimatu globalnego i lokalnego, skład atmosfery, regulację obiegu wody w przyrodzie, przeciwdziałanie powodziom, lawinom i osuwiskom, ochronę gleb przed erozją i krajobrazu przed stepowaniem, zachowanie potencjału biologicznego wielkiej liczby gatunków i ekosystemów, także różnorodności krajobrazu i lepszych warunków dla produkcji rolniczej”⁸. Ponadto – co równie istotne – lasy wywierają korzystny wpływ na infrastrukturę i obiekty budowlane⁹. Dlatego też funkcja ekologiczna określana jest mianem funkcji ochronnej i realizują ją w głównej mierze lasy ochronne, podczas gdy w lasach wielofunkcyjnych przeważają funkcje gospodarcze¹⁰. W celu uściślenia należy jednak dodać, że w obowiązującym modelu wielofunkcyjnego gospodarstwa leśnego coraz większe znaczenie przypisuje się także funkcjom ochronnym i środowiskotwórczym¹¹.

Ekologiczna rola ekosystemów leśnych znajduje swoje odzwierciedlenie w przepisach ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach¹², zawierających normatywne podstawy funkcjonowania lasów ochronnych. Zgodnie z art. 15 ustawy o lasach, „za lasy szczególnie chronione, zwane dalej »lasami ochronnymi«, mogą być 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 uszkodzo-

⁸ P. Paschalis-Jakubowicz, *Polskie leśnictwo w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 169.

⁹ *Ibidem*, s. 169.

¹⁰ B. Ważyński, *Funkcje lasów*, [w:] *Podstawy gospodarki leśnej*, B. Ważyński (red.), Olecko 2008, s. 44.

¹¹ L. Płotkowski, *Ekonomiczne aspekty gospodarki leśnej*, [w:] H. Skrobaczka (red.), *Publiczne funkcje lasów. Przyszłość Lasów Państwowych. Zasady funkcjonowania i struktura organizacyjna*, Gdańsk 1999, s. 34.

¹² Tj. Dz.U. z 2014 r., poz. 1153, dalej jako ustawa o lasach.



ne 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 lasów”.

Wstępna analiza brzmienia cytowanego artykułu pozwala sformułować na tym etapie rozważań pewne istotne uwagi. Po pierwsze, jak wskazuje B. Rakoczy, w ramach katalogu rodzajów lasów ochronnych statuowanych art. 15 ustawy o lasach można wyodrębnić ich dwie zasadnicze grupy. Pierwsza z nich obejmuje sytuacje, w których to las pełni funkcje ochronne, nie stanowiąc tym samym przedmiotu ochrony (art. 15 pkt 1, 2, 3, 6 część druga, 7 lit. a, b, c ustawy o lasach). Z kolei druga grupa dotyczy sytuacji, w których przedmiotem ochrony jest sam las (art. 15 pkt 4, 5, 6 część pierwsza ustawy o lasach)¹³.

Po drugie, warto odnotować sposób ujęcia przez ustawodawcę lasów ochronnych poprzez położenie nacisku na aspekt ich szczególnej ochrony (art. 15 ustawy o lasach *ab initio*). Może to wywołać pewien dysonans, jeśli wziąć pod uwagę podział ekosystemów leśnych przyjęty w propedeutyce leśnictwa, gdzie kryterium podziału stanowi stan prawny lasów. Otóż w ramach tego podziału wyodrębnia się dwie grupy (kategorie) lasów: lasy chronione oraz lasy ochronne. Lasy chronione to te ekosystemy leśne, które wchodzą w skład prawnych form ochrony przyrody przewidzianych w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹⁴ (np. parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych itd.). Z kolei lasy ochronne to lasy uznane za takie na terenie określonego obrębu leśnego ze względu na pełnione funkcje ekologiczne. O ile jednak – i tu-

¹³ B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 91–92.

¹⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 627 ze zm., dalej jako ustawa o ochronie przyrody.



taj dochodzimy do sedna podziału – pierwsza z grup obejmuje lasy chronione prawem, o tyle druga dotyczy lasów prawem nie chronionych¹⁵. Jednocześnie zgodnie z przepisami ustawy o lasach, lasy podlegają powszechnej ochronie. Stąd też osi tego podziału nie jest kwestia istnienia lub nieistnienia ochrony prawnej jako takiej, ale raczej kwestia, czy określony ekosystem leśny znajduje się w szczególnym reżimie ochronnym, czy też nie został nim objęty. Równocześnie art. 15 ustawy o lasach *ab initio* zrównuje lasy ochronne z lasami szczególnie chronionymi. Ale – jak należy przypuszczać – właśnie nie o konkretny reżim ochronny tutaj chodzi, lecz o prowadzenie takiego zagospodarowania w obrębie lasów ochronnych, które pozwoli utrzymać ich wielofunkcyjną rolę „ze szczególnym uwzględnieniem funkcji, dla których zostały uznane za ochronne. Z tych względów może zachodzić potrzeba modyfikacji zasad przyjętych dla lasów gospodarczych, np. zaniechania stosowania rębni zupełnej, wydłużania okresów odnowienia i uprzątnięcia w rębniach częściowych oraz pozostawiania kęp drzew po cięciu uprzątającym. Konieczne mogą być też: przebudowa składu gatunkowego i budowa drzewostanu oraz stosowanie selekcji o kierunku potęgującym żywotność i zdolności adaptacyjne drzew, a także walory estetyczno-krajobrazowe (...)”¹⁶. W rezultacie produkcja drewna w lasach ochronnych podyktowana jest funkcją ogólnospołeczną (w tym ekologiczną), jaką pełnią te lasy¹⁷, zaś na organach administracji leśnej ciąży obowiązek gospodarowania w tych lasach w sposób odmienny od innych lasów¹⁸. Ponadto owa szczególna ochrona, o czym będzie jeszcze mowa, przejawia się w sposobie prowadzenia w nich gospodarki leśnej oraz ograniczeniach wprowadzonych przepisami ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁹.

¹⁵ B. Ważyński, *Funkcje*, s. 44–45; R. Jaszczak, *Funkcje*, s. 63–64.

¹⁶ K. Kasprzak, *Lasy*, s. 36.

¹⁷ *Mała encyklopedia leśna*, S. Kocięcki (red.), Warszawa 1991, s. 263.

¹⁸ E. Stankiewicz, *Polskie prawodawstwo leśne*, Warszawa 1971, s. 96.

¹⁹ Tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 1205 ze zm., dalej jako ustawa o ochronie gruntów.



Wracając do rozważań dotyczących istoty lasów ochronnych, należy stwierdzić, że art. 15 ustawy o lasach statuuje kilka grup lasów ochronnych w zależności od ich charakteru, położenia oraz pełnionych funkcji. Z całą pewnością jest to wyliczenie wyczerpujące, co oznacza, że nie istnieje możliwość ustanowienia innych lasów ochronnych niż te, które wskazano w art. 15 ustawy o lasach. Regulacje konkretyzujące ogólne przepisy dotyczące lasów ochronnych określone zostały w drodze rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 25 sierpnia 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu uznawania lasów za ochronne oraz szczegółowych zasad prowadzenia w nich gospodarki leśnej²⁰ wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 17 ustawy o lasach. Rozporządzenie doprecyzowuje więc m.in. generalne postanowienia art. 15 ustawy o lasach poprzez wskazanie ekosystemów leśnych, które (potencjalnie) mieszczą się w dyspozycji przywołanego przepisu. Co ciekawe i warte odnotowania, akt wykonawczy przyjmuje inną systematykę lasów ochronnych niż art. 15 ustawy o lasach. Zgodnie bowiem z § 1 pkt 1 rozporządzenia „za ochronne mogą być uznane lasy, które chronią glebę (lasy glebochronne), w tym lasy:

- a) na wydmach nadmorskich i klifach oraz na terenach bezpośrednio do nich przyległych w pasie nadbrzeżnym,
- b) na wydmach śródlądowych, obejmujących obszary piasków wydmyowych wykazujących, po odsłonięciu, skłonność do przemieszczania się, oraz na terenach bezpośrednio do nich przylegających,
- c) na stromych i urwistych zboczach górskich, obejmujące, w zależności od wystawy, stoki o średnim nachyleniu:
 - ponad 20° na zboczach o wystawie południowej, południowo-zachodniej i zachodniej na glebach płytkich do 25 cm głębokości, a przy większej głębokości gleby – ponad 25°,
 - ponad 30° na zboczach o wystawie północnej, północno-zachodniej, północno-wschodniej i wschod-



- niej na glebach płytkich do 25 cm głębokości, a przy większej głębokości – ponad 35°,
- d) na terenach podatnych na usuwiska lub na terenach o rzeźbie schodkowej z pęknięciami prostopadłymi do linii spadu – przy stokach o przeważającym nachyleniu ponad 20°,
 - e) na stromych zboczach jarów, wąwozów i wzgórz o przeważającym nachyleniu ponad 20° przy glebach luźnych i ponad 35° przy glebach zwięzłych, przy czym granica lasu ochronnego powinna przebiegać w odległości 30–50 metrów od krawędzi zbocza,
 - f) w strefie górnej granicy lasów”.

Tymczasem lasy wyraźnie ujęte w jedną grupę w § 1 pkt 1 rozporządzenia jako glebochronne obejmują swoim zakresem lasy ochronne wyodrębnione – przepisami ustawy o lasach – jako trzy różne rodzaje tych szczególnych ekosystemów leśnych. Chodzi bowiem o lasy, które: „chronią glebę przed zmywaniem lub wyjałowieniem, powstrzymują osuwanie się ziemi, obrywanie się skał lub lawin” (art. 15 pkt 1 ustawy o lasach i odpowiednio § 1 pkt 1 rozporządzenia), „ograniczają powstawanie lub rozprzestrzenianie się lotnych piasków” (art. 15 pkt 3 ustawy o lasach i odpowiednio § 1 pkt 1 lit. b rozporządzenia) oraz „są położone w strefie górnej granicy lasów” (art. 15 pkt 7 lit. c ustawy o lasach i odpowiednio § 1 pkt 1 lit. f rozporządzenia).

Tego typu dyskusyjne skonkretyzowanie kategorii lasów ochronnych nie dotyczy § 1 pkt 2 oraz § 1 pkt 3 rozporządzenia. Zgodnie z pierwszym z przywołanych przepisów, „za lasy ochronne mogą zostać uznane te lasy, które chronią zasoby wód (lasy wodochronne):

- a) u źródeł rzek i potoków,
- b) wzdłuż rzek, potoków, kanałów, jezior i innych zbiorników wodnych, uznanych za żeglowne i spławne, a także nie uznanych za żeglowne i spławne, wyodrębniane w zależności od ich położenia i charakteru, przy uwzględnieniu, że obejmują:
 - w górach – lasy położone między brzegami wód i najbliższymi liniami naturalnymi w terenie,



- na nizinach – lasy położone na terenach zalewowych podczas średniej wysokości wody, wokół zbiorników wodnych lasy położone między brzegiem danego zbiornika a najbliższą linią naturalną w terenie okalającą zbiornik,
- c) na obszarach ochronnych zbiorników wód podziemnych oraz w granicach stref ochronnych ujęć i źródeł wody, wyznaczonych zgodnie z przepisami prawa wodnego,
- d) na siedliskach wilgotnych i bagiennych. Koresponduje to z art. 15 pkt 2 ustawy o lasach, który stanowi, że lasami ochronnymi mogą być „las, które chronią zasoby wód powierzchniowych i podziemnych, regulują stosunki hydrologiczne w zlewni oraz na obszarach wododziałów”.

Natomiast § 1 pkt 3 rozporządzenia, w świetle którego lasami ochronnymi mogą być lasy wykazujące „uszkodzenia drzewostanów na skutek gazów i pyłów emitowanych przez zakłady przemysłowe, objawiające się ubytkiem liści w ponad 25% oraz zniekształceniem koron, lub lasy, w których drzewostany przewidziane są do przebudowy” jest wyraźną konkretyzacją art. 15 pkt 4 ustawy o lasach (lasami ochronnymi mogą być lasy „trwale uszkodzone na skutek działalności przemysłu”).

Jednakże nie jest jasne, jak należy kwalifikować § 1 pkt 4 rozporządzenia mówiący, że potencjalne lasy ochronne to te lasy, które „stanowią cenne fragmenty rodzimej przyrody”. Czy chodzi o te ekosystemy leśne, które w świetle przepisów ustawy o lasach mogą zostać uznane za lasy ochronne, ponieważ „stanowią drzewostany nasienne lub ostoje zwierząt i stanowiska roślin podlegających ochronie gatunkowej” (art. 15 pkt 5 ustawy o lasach), czy też może „mają szczególne znaczenie przyrodniczo-naukowe lub dla obronności i bezpieczeństwa Państwa” (art. 15 pkt 6 ustawy o lasach)? Odpowiedź – w moim przekonaniu – nie jest tutaj wcale jednoznaczna.

Niewątpliwie w zakresie przedostatniego z cytowanych przepisów, tj. art. 15 pkt 5 ustawy o lasach, mieszczą się § 1 pkt 6 rozporządzenia (lasami ochronnymi mogą być lasy stanowiące „drzewostany nasienne, wyłączone z użytkowania rębnego”) oraz § 1 pkt 7 lit. a rozporządzenia (lasami ochronnymi mogą



być lasy „stanowiące ostoje zwierząt podlegających ochronie gatunkowej”), jednakże już art. 15 pkt 6 ustawy o lasach, może ewentualnie obejmować – poza wskazanym wcześniej § 1 pkt 4 rozporządzenia – także § 1 pkt 5 rozporządzenia (lasa ochronne to te, które „znajdują się na stałych powierzchniach badawczych i doświadczalnych, wydzielonych w planie urządzenia lasu”), z całą pewnością zaś obejmuje § 1 pkt 8 rozporządzenia, w myśl którego za lasy ochronne mogą zostać uznane lasy mające „szczególne znaczenie dla obronności i bezpieczeństwa państwa, w tym lasy położone w granicach poligonów, placów ćwiczeń, lotnisk i zamkniętych kompleksów wojskowych, a także stanowiące strefy ochronne dla tych obiektów”.

Literalnie pokrywające się brzmienie przepisów znajduje się natomiast w § 1 pkt 7 lit. b rozporządzenia oraz art. 15 pkt 7 a ustawy o lasach (za lasy ochronne w obu przypadkach uznane mogą być lasy „położone w granicach administracyjnych miast i w odległości do 10 km od granic administracyjnych miast liczących ponad 50 tys. mieszkańców”), jak również istnieje wyraźny i ścisły związek § 1 pkt 7 lit. c rozporządzenia (potencjalne lasy ochronne to lasy „uzdrowiskowe, położone w strefach określonych w statutach uzdrowisk, oraz lasy w strefach ochronnych wokół sanatoriów w promieniu nie przekraczającym 1000 m od sanatorium”) z art. 15 pkt 7 lit. b ustawy o lasach stanowiący, że za lasy ochronne „mogą być uznane lasy, które położone są 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”.

Wskazane rozbieżności nie przesądzają rzecz jasna o nieważności rozporządzenia. Wydane zostało ono w celu wykonania ustawy, normuje materie określone w upoważnieniu, nie wychodząc poza jego zakres, a także nie jest sprzeczne z przepisami ustawy. Należy jednak zaznaczyć, że w konsekwencji, w decyzji uznającej las za ochronny mogą, w przypadku błędnej wykładni, zostać wskazane normatywne podstawy ustawowe nie pokrywające się z normatywnymi podstawami zawartymi w akcie wykonawczym. Chodzi tu – co oczywiste – nie o numerację poszczególnych przepisów ustawy z jednej, zaś aktu

4/2014



wykonawczego z drugiej strony, ale zakresów znaczeniowych materialno-prawnych podstaw aktu administracyjnego uznającego określony ekosystem leśny za ochronny. Wobec czego, *de lege ferenda*, konkretyzacja rodzajów lasów ochronnych statuowanych rozporządzeniem mogłaby przyjąć porządek (systematykę) wprowadzony artykułem 15 ustawy o lasach.

Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że lasy ochronne to swoisty rodzaj lasów realizujących funkcje pozaprodukcyjne (w szczególności ekologiczne i społeczne), których podstawowym celem i warunkiem istnienia jest chronienie określonych elementów ożywionych i/lub nieożywionych środowiska naturalnego albo bycie chronionym w sytuacjach wskazanych w ustawie o lasach. Innymi słowy, lasy ochronne to lasy wymagające szczególnej ochrony ze względu na pełnione funkcje lub istniejące zagrożenie, których zamknięty katalog rodzajów określony został w art. 15 ustawy o lasach.

3. TWORZENIE I ZNOSZENIE LASÓW OCHRONNYCH – ASPEKTY PROCESOWE

Wyliczone wyżej cechy (funkcje) lasów nie stanowią samostanowiących przesłanek przesądzających o ich statusie ochronnym. Oznacza to, że określony ekosystem leśny (lub jego fragment) uzyskuje status lasu ochronnego nie *ex lege*, lecz w drodze aktu administracyjnego²¹. Jednakże procedura uznania za las ochronny lub pozbawienia lasu takiego charakteru różni się w zależności od struktury własności lasu.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o lasach, „minister właściwy do spraw środowiska, w drodze decyzji, uznaje las za ochronny lub pozbawia go tego charakteru, na wniosek Dyrektora Generalnego (Lasów Państwowych – przyp. mój – J. Ch.)²², zaopiniowany przez radę gminy – w odniesieniu do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa”. Z kolei art. 16 ust. 1a ustawy o la-

²¹ W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 144.

²² Dalej jako DGLP.



sach stanowi, że „starosta, po uzgodnieniu z właścicielem lasu i po zasięgnięciu opinii rady gminy, w drodze decyzji, uznaje las za ochronny lub pozbawia go tego charakteru – w odniesieniu do pozostałych lasów”. Różnice obejmują więc – poza poruszaną już kwestią struktury własności lasu – możliwe sposoby wszczęcia postępowania, właściwość rzeczową organu, a także konieczność (lub jej brak) uzgodnienia z właścicielem lasu.

W przypadku lasów będących własnością Skarbu Państwa, jedynym legitymowanym podmiotem do wszczęcia postępowania w sprawie uznania lasu za ochronny lub pozbawienia go tego charakteru jest DGLP. Gdy chodzi zaś o pozostałe lasy, taka procedura może zostać zainicjowana zarówno na zasadzie skargowości (przez właściciela lasu), jak i na zasadzie oficjalności – z urzędu przez organ. Właściciel lasu, jeśli nie jest nim Skarb Państwa, może nie tylko wystąpić z wnioskiem o uznanie lasu za ochronny, ale także domagać się wszczęcia postępowania w sprawie pozbawienia określonego ekosystemu leśnego jego funkcji ochronnych. Będzie to uzasadnione w sytuacji, gdy las utraci charakter, ze względu na który ustanowiony został jako ochronny (np. wskutek wiatrołomów, osiedlenia się i zniszczenia drzewostanów przez kornika drukarza, chorób drzew itp.), przy czym fakt ten należy potwierdzić w sposób niebudzący wątpliwości w postępowaniu administracyjnym (opinie biegłych) prowadzonym przez właściwy organ.

Kolejna różnica w unormowaniu postępowania w sprawach dotyczących tworzenia i znoszenia lasów ochronnych (w zależności od tego, jaki podmiot jest właścicielem lasu) to właściwość rzeczowa organu. Jeśli przedmiot postępowania stanowi las będący własnością Skarbu Państwa, jest ono prowadzone przez ministra właściwego do spraw środowiska, gdy natomiast chodzi o pozostałe lasy, np. lasy gminne lub lasy należące do osób fizycznych, decyzję wydaje starosta (wykonujący w tym zakresie – zgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy o lasach – zadania z zakresu administracji rządowej). Konsekwencją ustalonej w ten sposób kompetencji szczególnej organu do załatwienia sprawy jest – w przypadku lasów będących własnością Skarbu Państwa – przyjęcie niedewolutywnego środka zaskarżenia decyzji. Skoro w tych sytuacjach orzeka minister, to – zgodnie

4/2014



z art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²³ – od jego orzeczenia nie służy odwołanie, lecz wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wskazanie przez ustawodawcę ministra jako organu właściwego w postępowaniach dotyczących tworzenia i znoszenia lasów ochronnych stanowiących własność Skarbu Państwa nastąpiło już w pierwotnym brzmieniu tekstu ustawy o lasach (w odróżnieniu od własności rzeczowej organu w odniesieniu do lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa – początkowo był nim wojewoda, dopiero od 2006 r. starosta) i było podyktowane zakresem działania oraz przyznanych kompetencji ministrowi właściwemu do spraw środowiska²⁴.

I wreszcie – w kontekście omawianych różnic – istotny jest tryb działania organu administracyjnego uzależniony od uzgodnienia z właścicielem lasu, czy dany ekosystem leśny może zostać uznany za ochronny lub pozbawiony takiego charakteru. Aspekt ten dotyczy wyłącznie lasów nie będących własnością Skarbu Państwa i oznacza, że w takiej sytuacji utworzenie lub zniesienie lasu szczególnie chronionego może nastąpić po uprzednim wyrażeniu zgody przez właściciela lasu. W świetle utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych działanie organu w ramach uzgodnienia jest bowiem równoznaczne z koniecznością uzyskania zgody²⁵. Znajduje to pełną aprobatę w judykaturze z omawianego zakresu. Jak podniesiono w jednym z wyroków, „akt uznania lasu za ochronny ma charakter decyzji administracyjnej wydanej za zgodą właściciela nieruchomości i jest on – obok innych wymaganych w sprawie dowodów – potwierdzeniem stanu prawnego nieruchomości w tej kwestii”²⁶. Zwraca uwagę fakt, że zastosowana przez ustawodawcę konstrukcja jest w istocie zastanawiająca, zważywszy, że lasy

²³ Tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm., dalej jako KPA.

²⁴ Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tj. Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.) dział środowisko obejmuje m.in. leśnictwo.

²⁵ Zob. np. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 listopada 2005 r., II SA/Wa 1200/05, Legalis.

²⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 grudnia 2011 r., IV SA/Wa 1706/11, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.



ochronne to lasy szczególnie chronione, a więc te ekosystemy leśne, które pełnią istotne, niepospolite funkcje z punktu widzenia środowiska naturalnego (a także ludzi). Stąd też konieczność uzyskania wspomnianej zgody w gruncie rzeczy skutkuje niemożnością uznania lasów za ochronne (oczywiście tych, które nie stanowią własności Skarbu Państwa), biorąc pod uwagę dodatkowe obwarowania prawne, jakim poddane zostały lasy szczególnie chronione.

W związku z tym powstaje pytanie, czy w sytuacji braku zgody właściciela lasu na uznanie go przez organ za ochronny, istnieje możliwość dokonania tego w trybie wywłaszczenia? Takie rozwiązanie znalazło się w art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, zgodnie z którym „utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego lub rezerwatu przyrody obejmujące obszary, które stanowią nieruchomości niebędące własnością Skarbu Państwa, następuje za zgodą właściciela, a w razie braku jego zgody – w trybie wywłaszczenia określonym w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami”²⁷. Analogiczna regulacja nie występuje w ustawie o lasach (w stosunku do lasów szczególnie chronionych), stąd też zasadne wydaje się rozważenie, czy przeznaczenie lasu na ochronny mieści się w zakresie przedmiotowym pojęcia celów publicznych określonych w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przywołany przepis stanowi, że „celami publicznymi w rozumieniu ustawy są: 1) wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji; 1a) wydzielenie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie; 1b) wydzielanie gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, oraz budowa i eksploatacja tych lotnisk i urządzeń; 2) budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń nie-

²⁷ Tj. Dz.U. z 2014 r., poz. 518 ze zm., dalej jako ustawa o gospodarce nieruchomościami.



zbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń; 2a) budowa i utrzymywanie sieci transportowej dwutlenku węgla; 3) budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania; 4) budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego; 5) opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; 5a) ochrona Pomników Zagłady w rozumieniu przepisów o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady oraz miejsc i pomników upamiętniających ofiary terroru komunistycznego; 6) budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, państwowych szkół wyższych, szkół publicznych, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych i obiektów sportowych; 6a) budowa i utrzymywanie obiektów oraz pomieszczeń niezbędnych do realizacji obowiązków w zakresie świadczenia usług powszechnych przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. poz. 1529), a także innych obiektów i pomieszczeń związanych ze świadczeniem tych usług; 7) budowa i utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa i ochrony granicy państwowej, a także do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym budowa i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich; 8) poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górniczą; 8a) poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla; 9) zakładanie i utrzymywanie cmentarzy; 9a) ustanawianie i ochrona miejsc pamięci narodowej; 9b) ochrona zagrożonych wyginieciem gatunków roślin



i zwierząt lub siedlisk przyrody; 10) inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach”.

Zestawienie art. 15 ustawy o lasach (zawierającego rodzaje lasów ochronnych) oraz art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami pokazuje dobitnie, że gdy idzie o normatywne podstawy wyłączenia na cele publiczne, jedyne przepisy, jakie mogą być brane pod uwagę, to art. 6 pkt 7 oraz art. 6 pkt 9b ustawy o gospodarce nieruchomościami. Korespondują one bowiem wyłącznie z art. 15 pkt 5 (za lasy ochronne mogą być uznane lasy, które „stanowią drzewostany nasienne lub ostoje zwierząt i stanowiska roślin podlegających ochronie gatunkowej”) oraz art. 15 pkt 6 ustawy o lasach (za lasy ochronne mogą być uznane lasy, które „mają szczególne znaczenie przyrodniczo-naukowe lub dla obronności i bezpieczeństwa Państwa”). Rzecz jasna wyłączenie będzie dopuszczalne, jeśli po pierwsze, przyjmie my założenie, że pojęcie „bezpieczeństwa publicznego” z art. 6 pkt 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest tożsame z pojęciem „bezpieczeństwa państwa” z art. 15 pkt 6 ustawy o lasach. Wydaje się, że – w świetle podglądów doktryny – takie założenie (zrównanie tych pojęć) będzie uprawnione²⁸. Po drugie jednak, w tym przypadku wyłączenie na cele publiczne dotyczy budowy i utrzymania obiektów oraz urządzeń mających zapewnić bezpieczeństwo publiczne, co w istocie wyklucza możliwość wyłączenia w celu utworzenia lasu ochronnego. Stąd też jedyne normatywne podstawy trybu wyłączenia, które można uwzględnić to art. 6 pkt 9b ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, przepis ten nie obejmuje jednak wszelkich walorów przyrodniczych, lecz tylko te zagrożone wyginięciem (dotyczy to gatunków roślin, zwierząt oraz siedlisk przyrodniczych)²⁹. Wobec czego kluczowe

²⁸ Zob.: A. Chajbowicz, *Bezpieczeństwo a pojęcia zbliżone*, [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Wrocław 2002, *passim*; W. J. Wołpiuk, *Bezpieczeństwo państwa i pojęcia pokrewne. Aspekty konstytucyjnoprawne*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem*. Tom II – *Bezpieczeństwo*, Warszawa 2010, s. 181–183.

²⁹ M. Wolanin, *Art. 6*, [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 105.



znaczenie zachowuje tutaj ustawa o ochronie przyrody³⁰. Dlatego też – w obliczu braku stosownej regulacji w ustawie o lasach³¹ – utworzenie lasu ochronnego w trybie wyłączenia może być w praktyce niezwykle trudne lub wręcz niewykonalne. Wyłączne podstawy prawne, na których organ mógłby oprzeć swoje działanie, wyłączając właściciela lasu, to art. 6 pkt 9b ustawy o gospodarce nieruchomościami w związku z art. 15 pkt 5 ustawy o lasach, i to jednak pod warunkiem, że określonym gatunkom zwierząt, roślin lub siedlisk grozić będzie wyginięcie.

Niezależnie, jaki podmiot jest właścicielem lasu, wymagane jest zaopiniowanie wniosku przez właściwą miejscowo radę gminy. Nie zajęcie stanowiska w ustawowym terminie dwóch miesięcy oznacza brak zastrzeżeń ze strony tego organu stanowiącego gminy (art. 16 ust 2 ustawy o lasach).

Przyjęcie takiego kształtu regulacji wymaga rozstrzygnięcia, w jakiej prawnej formie następuje zaopiniowanie wniosku przez radę gminy. Jest to istotne z punktu widzenia ochrony interesów prawnych stron biorących udział w postępowaniach w sprawie uznania lasu za las ochronny. Zasadniczy problem prawny sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy proces opiniowania przebiega w trybie art. 106 KPA, czy też rzeczone przepisy KPA nie znajdą tutaj zastosowania. Art. 106 § 1 KPA stanowi, że „jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzje wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ”. Zajęcie stanowiska następuje w drodze postanowienia, na które stronie służy zażalenie (art. 106 § 5 KPA). Stąd też art. 16 ust. 1 i 1a ustawy o lasach wymagające opinii rady gminy mogłyby stanowić materialno-prawne podstawy zastosowania powyższych przepisów postępowania administracyjnego. Jednakże – jak wskazuje W. Radecki – nie jest to pogląd trafny. Zdaniem tego Autora przemawiają za tym dwa zasadnicze względy. Po pierwsze, pozostawałoby to w sprzeczności

³⁰ G. Matusik, Art. 6, [w:] S. Kalus (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 78.

³¹ Zob. art 6 pkt 10 ustawy o gospodarce nieruchomościami.



z przepisami rozporządzenia, które w § 2 pkt 4 stanowi, iż wniosek o uznanie lasu za ochronny lub wniosek o pozbawienie lasu takiego charakteru powinien zawierać uzgodnienia lub opinie, o których mowa w art. 16 ustawy o lasach. Po drugie, taka konstrukcja prawna jest wadliwa, ponieważ organ uchwałodawczy, jakim jest rada gminy, nie powinien być włączany w proces stosowania prawa kończący się decyzją administracyjną³². Należy zgodzić się z powyższymi twierdzeniami, przy czym warto dodać jeszcze jeden argument. Otóż wykładnia gramatyczna art. 16 ust. 1 nie pozostawia wątpliwości, że chodzi o zaopiniowanie wniosku co oznacza, że następuje to jeszcze przed wszczęciem postępowania (choć nie jest to już takie oczywiste w przypadku art. 16 ust 1a ustawy o lasach). Tymczasem art. 106 KPA znajduje zastosowanie już po zainicjowaniu procedury, ale jeszcze przed wydaniem aktu administracyjnego rozstrzygającego sprawę co do istoty. A zatem opinia wydawana przez radę gminy w przypadku uznania lasu za ochronny lub pozbawienia go takiego charakteru nie przyjmuje formy postanowienia zaskarżalnego zażaleniem. W przypadku wydania decyzji bez opinii rady gminy nie istniałaby więc podstawa do wznowienia postępowania administracyjnego ze względu na nieuzyskanie wymaganego prawem stanowiska innego organu (art. 145 § 1 pkt 6 KPA), lecz byłaby to kwalifikowana wada przesądzająca o konieczności wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego ze względu na rażące naruszenie prawa (art. 156 § 1 pkt 2 KPA). Wada w postaci braku opinii rady gminy (uchwały tego organu stanowiącego) winna bowiem być konwalidowana poprzez wezwanie do uzupełnienia braku formalnego w trybie art. 64 § 2 KPA na etapie wszczęcia postępowania administracyjnego.

Integralnym elementem postępowania administracyjnego, którego przedmiot stanowi uznanie lasu za ochronny względnie pozbawienie go takiego charakteru, jest strona tegoż postępowania. Problematyka podmiotów legitymujących się interesem prawnym lub obowiązkiem w analizowanych postępowaniach jawi się jako swoista, co bezpośrednio wynika

³² W. Radecki, *Ustawa*, s. 145.



z przyjętej przez ustawodawcę regulacji. Otóż zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy o lasach pod pojęciem właściciela lasu należy rozumieć „osobę fizyczną lub prawną będącą właścicielem albo użytkownikiem wieczystym lasu oraz osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej będącej posiadaczem samoistnym, użytkownikiem, zarządcą lub dzierżawcą lasu”. Zdaniem W. Radeckiego, sens cytowanego przepisu sprowadza się do tego, że „jeżeli obowiązek jest kierowany do właściciela lasu, to obciąża jego użytkownika, zarządcę lub dzierżawcę”³³. Co do tego nie ma wątpliwości, ale mogą się one rodzić wówczas, gdyby np. dzierżawca lub użytkownik wystąpił z wnioskiem o uznanie lasu za ochronny. Organ powinien w takiej sytuacji działać po uzgodnieniu z właścicielem lasu (art. 16 ust. 1a ustawy o lasach), tyle że pod tym pojęciem kryją się także wspomniane podmioty. Niemniej każdorazowe ustalanie katalogu stron nie może abstrahować od przepisów prawa cywilnego materialnego, zdeterminowane jest formą własności lasów i dodatkowo obejmuje podmioty wskazane w ustawie o lasach. Trzeba mieć przy tym na uwadze swoistość struktury własności lasów. Otóż, jak trafnie zauważa B. Rakoczy, „ustawodawca wyraźnie przedstawia własność Skarbu Państwa z własnością pozostałych podmiotów. Nie wypracowano więc w ustawie o lasach koncepcji własności publicznej, a jedynie własność Skarbu Państwa. Własność Skarbu Państwa jest zawsze własnością publiczną, ale nie każda własność publiczna jest jednocześnie własnością Skarbu Państwa”³⁴.

W myśl art. 4 ust. 1 ustawy o lasach, lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, ponadto lasy mogą znajdować się w zarządzie parków narodowych lub Agencji Nieruchomości Rolnych. Stąd też mogłoby się wydawać, że posiadają one legitymację procesową. Zbliżona problematyka dotyczy, w przypadku lasów stanowiących własność Skarbu Państwa, także DGLP. Jest

³³ *Ibidem*, s. 66.

³⁴ B. Rakoczy, *Funkcjonowanie leśnych regulacji prawnych w układach międzysektorowych*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2013, nr 4, s. 13.



on podmiotem, który inicjuje postępowanie poprzez wniesienie stosownego wniosku, a zatem odmowa uwzględnienia przez ministra właściwego do spraw środowiska jego żądania skutkuje możliwością uruchomienia środka prawnego przez DGLP (w drodze wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy). W odwrotnym wypadku zakwestionowanie rozstrzygnięcia ministra byłoby niemożliwie. Z drugiej jednak strony w ustawie o lasach brakuje regulacji, jaką zawarto w ustawie o ochronie gruntów. W świetle przepisów rzeczonoego aktu prawnego wszczęcie postępowania w sprawie przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne określonych rodzajów gruntów następuje na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Natomiast art. 7 ust. 3a ustawy o ochronie gruntów wyraźnie stanowi, że w takim postępowaniu wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest stroną. Wobec czego DGLP może zainicjować procedurę utworzenia lub zniesienia lasu ochronnego, ale brakuje materialno-prawnej podstawy jego legitymacji procesowej, chyba że za taką uznać sam fakt złożenia wniosku.

Należy ponadto rozważyć, czy przymiot strony w postępowaniu w sprawie tworzenia (znoszenia) lasów ochronnych może uzyskać gmina. Otóż w jednym z orzeczeń stwierdzono, że „gmina nie jest stroną postępowania w przedmiocie uznania lasów, stanowiących własność Skarbu Państwa, za ochronne. Przyznanie wprost przez prawodawcę uprawnienia do uczestnictwa w postępowaniu, jako organu opiniującego, oznacza, iż w ramach wskazanej procedury organowi gminy przypisano kompetencje do wykonywania funkcji w sferze władzy publicznej (imperium). (...) Samo przypisanie prawa do zajęcia stanowiska w sprawie administracyjnej organowi wykonującemu z zasady funkcje w zakresie władzy publicznej (tu rada gminy) przesądza, iż dana jednostka samorządu terytorialnego w ramach tego samego postępowania nie może chronić swojego interesu na zasadach przypisanych stronie postępowania (...). Inaczej mówiąc, gmina nie ma interesu prawnego w sprawie, skoro wykonuje zadania z zakresu władzy publicznej. Pogląd ten jest utrwalony także w judykaturze (patrz wskazane orzeczenie w zaskarżonym akcie oraz wyroki NSA o sygn. akt II SA 1971/93, II OSK 771/06, II GSG 478/07, postan. NSA II OSK

4/2014



310/12 – trzy ostatnie w CBOSA)”³⁵. Wprawdzie przywołane przez sąd administracyjny orzeczenia dotyczyły zajęcia stanowiska przez organy gminy w trybie art. 106 KPA, a – jak już wiadomo – przepisy te nie znajdują zastosowania przy tworzeniu i znoszeniu lasów ochronnych, to jednak, jak się wydaje, teza wyrażona w wyroku jest trafna i aktualna. Gmina nie może bowiem w przedmiotowych postępowaniach wywieść interesu prawnego, mimo iż z pewnością uznanie lasu za ochronny lub pozbawienie go takiego charakteru dotyczy jej interesu faktycznego. Oczywiście inaczej będzie w sytuacji lasów komunalnych (lasów gminnych). Wówczas gmina będzie podmiotem legitymującym się interesem prawnym w sprawie administracyjnej polegającej na uznaniu lasu za ochronny lub pozbawieniu go tego przymiotu.

4. SZCZEGÓLNY (SPECJALNY) STATUS LASÓW OCHRONNYCH

Bezpośrednią konsekwencją uznania lasu za ochrony jest poddanie go szczegółowym regulacjom zawartym w ustawie o ochronie gruntów. Do jej przepisów odsyła także art. 77 ustawy o lasach stanowiący, że „lasy, zaliczone do lasów ochronnych na podstawie przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych, stają się lasami ochronnymi w rozumieniu ustawy”. Wcześniej więc tworzenie lasów ochronnych następowało z mocy aktu rangi ustawowej, jednakże od wejścia w życie ustawy o lasach (styczeń 1992 r.), jedynym i wyłącznym aktem normatywnym regulującym tę problematykę jest właśnie ustawa o lasach³⁶. Znajduje to pełne potwierdzenie w przepisach ustawy o ochronie gruntów statuującej w art. 9 ust. 1 normę, zgodnie z którą „zasady zaliczania lasów do lasów ochronnych określają prze-

³⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 września 2012 r., IV SA/Wa 892/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

³⁶ Por. wyrok NSA z 19 września 2006 r., II OSK 1088/05, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.



pisy ustawy o lasach”. Dodatkowo ustawa znacząco ogranicza publiczne prawo podmiotowe, jakim jest prawo zabudowy nieruchomości ujętych jako lasy ochronne. W lasach ochronnych mogą być bowiem wznoszone wyłącznie budynki i budowle służące gospodarce leśnej, obronności lub bezpieczeństwu państwa, oznakowaniu nawigacyjnemu, geodezyjnemu, ochronie zdrowia oraz urządzenia służące turystyce (art. 9 ust. 2 ustawy o gruntach). Od tak ukształtowanej generalnej zasady istnieją wprawdzie odstępstwa, ale dotyczą sytuacji, gdy inwestycja uzasadniona jest ważnymi względami społecznymi oraz brakuje innych gruntów pod jej realizację. Przesłanki te muszą zostać spełnione koniunkcyjnie. Co więcej, przeznaczenie gruntów ujętych jako lasy ochronne pod tego typu inwestycje może nastąpić po uzyskaniu zgody właściwego organu (właściwość rzeczowa organu uzależniona została od rodzaju gruntów). Stąd też, jak wskazuje judykatura, samo zaliczenie określonego terenu do lasów ochronnych czyni niedopuszczalnym wznoszenie na nim zabudowań zarówno mieszkalnych, jak i usługowych³⁷. Wyjątkiem będą tutaj budynki służące gospodarce leśnej, a zatem „budynki mieszkalne dla osób, których obowiązki wymagają stałej obecności w miejscu wykonywania ich zadań służbowych związanych z gospodarką leśną. Dotyczy to jednak tylko mieszkań funkcyjnych wraz z budynkami gospodarczymi położonych w miejscu wykonywania pracy przez uprawnione osoby zatrudnione w konkretnym nadleśnictwie”³⁸. Właśnie w powyższych unormowaniach należy dopatrywać się szczególnej ochrony lasów uznanych za ochronne, która polega na wprowadzeniu dodatkowych obwarowań ustawowych mających na celu ochronę tak sklasyfikowanych ekosystemów leśnych przed przeznaczeniem ich na cele nieleśne³⁹. Dopuszczalność przeznaczenia gruntów leśnych uznanych za ochronne na cele nieleśne wymaga bowiem w pierwszej kolejności pozbawienia ich tego

³⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 marca 2008 r., IV SA/Wa 2124/07, Legalis nr 319139.

³⁸ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 lipca 2011 r., IV SA/Po 353/11, Legalis nr 450024.

³⁹ Wyrok NSA z dnia 18 lutego 2002 r., II SA 2185/00, Legalis nr 66964.



charakteru w drodze decyzji administracyjnej przez właściwy organ, co dopiero otwiera możliwość dalszego działania w tej materii. Jest to podyktowane przedmiotem „ochrony, jakim jest las ochronny, ustanowiony z uwagi na swoje szczególne właściwości (...). Z tego też względu ustawodawca za konieczne uznaje podejmowanie nawet restrykcyjnych działań wobec użytkowników lasu, *de facto* ograniczając wykorzystanie funkcji lasu”⁴⁰.

Konstatacja ta wieńczy szczegółowe rozważania dotyczące lasów ochronnych i jednocześnie pozwala sformułować tezę o charakterze bardziej ogólnym i nade wszystko – teoretycznym. Otóż w piśmiennictwie wskazuje się, że lasy szczególnie chronione posiadają status zbliżony do tzw. obszarów specjalnych⁴¹. Obszary specjalne nie są wprawdzie terminem normatywnym (nie występują w normach i przepisach prawnych), stanowiąc raczej teoretyczną konstrukcję dogmatyki prawa publicznego, ale pełnią przy tym istotną rolę z poznawczego punktu widzenia⁴². Abstrahując w tej chwili od szczegółowych rozważań dotyczących ewolucji oraz typologii (podziału) obszarów specjalnych⁴³, można – posługując się dużym uproszczeniem – stwierdzić, że cechą definicyjną obszarów specjalnych jest obowiązywanie w ich obrębie specjalnego, powoływanego ze względu na interes publiczny reżimu prawnego, wyłączającego lub ograniczającego „powszechny porządek prawny w postaci co najmniej zakazów o charakterze najczę-

⁴⁰ J. Pakuła, *Pojęcie i zasady gospodarki leśnej*, [w:] B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa leśnego*, Warszawa 2011, s. 94.

⁴¹ J. Sommer, *Obszary specjalne w ochronie środowiska*, [w:] W. Radecki (red.), *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza. Rozwój. Perspektywy*, Warszawa 2010, s. 167.

⁴² L. Zacharko, *Wybrane refleksje nad istotą sfery specjalnej w prawie administracyjnym, jej rodzajami i implikacjami w sferze skutków prawnych*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 793.

⁴³ Zob. np. J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. T. 7. Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012, s. 656–658.



ściej administracyjnym. Może być on uzupełniony przez odpowiednie nakazy, czy też ograniczenia administracyjnoprawne pod warunkiem, że tworzą spójny porządek prawny⁴⁴. Reżim ten wprowadzany jest więc z powodu konieczności realizacji priorytetowego celu jego utworzenia⁴⁵. Stąd też następstwem ustanowienia obszaru specjalnego jest w wprowadzenie określonych ograniczeń publicznoprawnych dotyczących np. praw rzeczowych, ciężarów publicznych i/lub nakazów typu policyjnego⁴⁶. Przykładowo obszarami specjalnymi są prawne formy ochrony przyrody (parki narodowe, rezerваты przyrody, itd.), poligony wojskowe, uzdrowiska, ale także obszary stanu epidemii⁴⁷ czy też, w moim przekonaniu, właśnie lasy ochronne⁴⁸. Jeśli wziąć bowiem pod uwagę motywy i sposób ich tworzenia, jak również szczególne warunki i reżim prawny funkcjonujący w lasach ochronnych, to fakt zaliczenia ich do obszarów specjalnych nie powinien budzić żadnych wątpliwości. Jakkolwiek oczywiście kwestią dyskusyjną i otwartą (lecz w moim przekonaniu – wtórną) może być ich klasyfikacja do zastanych podziałów i typologii obszarów specjalnych (czy np. da się je jednoznacznie sklasyfikować jako obszary specjalne o charakterze ekonomicznym lub ochronnym, czy też tworzą one swoistą, hybrydalną grupę obszarów etc.).

⁴⁴ J. Stelmasiak, D. Lebowa, *Obszar specjalny w prawie ochrony przyrody – zagadnienia ogólne*, [w:] D. Kopeć, N. Ratajczyk (red.), *Prawo ochrony przyrody. Stan obecny, problemy, perspektywy*, Łódź 2008, s. 110.

⁴⁵ J. Stelmasiak, *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Rzeszów 2013, s. 7.

⁴⁶ M. A. Waligórski, *Obszary specjalne*, [w:] Z. Leoński (red.), *Węzłowe problemy materialnego prawa administracyjnego. Część II*, Poznań 2000, s. 71.

⁴⁷ Bardziej szczegółowe wyliczenie tych obszarów: R. Stec, *Uprawienie łowiectwa i prowadzenie gospodarki łowieckiej. Uwarunkowania administracyjnoprawne, cywilne i organizacyjne*, Warszawa 2012, s. 60–61.

⁴⁸ Tak: M. A. Waligórski, *Obszary*, s. 130. Zob. też J. Sommer, *Obszary*, s. 167, przypis nr 7 i przywołana tam literatura.



5. PODSUMOWANIE

Lasy ochronne zaliczane są do szczególnych form gospodarki leśnej⁴⁹. Specyfika tych ekosystemów leśnych polega w głównej mierze na realizacji funkcji ekologicznych oraz społecznych, ze względu na które zostały one ustanowione. Powierzchnia lasów sklasyfikowanych jako ochronne nieustannie wzrasta i obejmuje już blisko połowę wszystkich obszarów leśnych.

Lasy ochronne tworzone mogą być zarówno w lasach państwowych, jak i niestanowiących własności Skarbu Państwa (należących do osób fizycznych, spółdzielni produkcyjnych, organizacji społecznych etc.). Utworzenie lasu ochronnego jest równoznaczne z wprowadzeniem na jego terenie systemu określonych ograniczeń publicznoprawnych. W tym kontekście lasy szczególnie chronione mogą być postrzegane jako obszary specjalne, których elementami konstytutywnymi są: wyodrębnione terytorium i funkcjonujący w jego obrębie specjalny reżim prawny.

Utworzenie oraz zniesienie lasu ochronnego następuje w drodze decyzji administracyjnej. W przypadku lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, utworzenie lasu szczególnie chronionego musi poprzedzać zgoda jego właściciela. Jednocześnie system nakazów oraz zakazów, w szczególności zaś znaczące ograniczenie prawa zabudowy czy konieczność prowadzenia specjalistycznej gospodarki leśnej w takich ekosystemach leśnych, raczej nie stanowią zachęty dla właścicieli lasów. Tymczasem lasy ochronne pełnią ważne role z punktu widzenia zarówno człowieka, jak i środowiska naturalnego, zaś przepisy ustawy o lasach nie statuują możliwości ustanowienia lasu ochronnego w trybie wywłaszczenia, w sytuacji gdyby właściciel lasu nie wyraził zgody na jego utworzenie. Co więcej, w gruncie rzeczy nie istnieje możliwość wywłaszczenia lasu na cele publiczne, po, to aby utworzyć las ochronny, bowiem

⁴⁹ A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 183–184.



lasy te praktycznie nie mieszczą się w zakresie pojęciowym celu publicznego w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Kolejną problematyczną kwestią jest zagadnienie strony w postępowaniu w sprawie uznania lasu za ochronny, co podyktowane jest swoistością przyjętej przez ustawodawcę regulacji. Niejednokrotnie ustalenie podmiotów posiadających legitymację procesową w tego typu postępowaniach może nastroczać poważnych trudności i w konsekwencji – w przypadku błędnego ustalenia kręgu stron – skutkować możliwością zakwestionowania decyzji (a więc znacznym wydłużeniem postępowania).

Należy także nadmienić, iż akt wykonawczy do ustawy o lasach wydany w sprawie szczegółowych zasad i trybu uznawania lasów za ochronne oraz szczegółowych zasad prowadzenia w nich gospodarki leśnej wydaje się – dotyczy to części obejmującej rodzaje lasów, które mogą być uznane za ochronne – chaotyczny i niekompatybilny względem art. 15 ustawy o lasach, co *de lege ferenda* powinno zostać uporządkowane.

BIBLIOGRAFIA

- Chajbowicz A., *Bezpieczeństwo a pojęcia zbliżone*, [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Wrocław 2002.
- Chodnicki E., *Lasy ziem Polski a warunki przyrodnicze*, [w:] *Dzieje lasów, leśnictwa i drzewnictwa w Polsce*, J. Broda et al. (kom. red.), Warszawa 1965.
- Jaszczaś R., *Funkcje lasów*, [w:] *Propedeutyka leśnictwa*, W. Kusiak, R. Jaszczaś, Poznań 2009.
- Kasprzak K., *Lasy ochronne – ich cele i możliwości zagospodarowania*, „Przegląd Komunalny” 2004, nr 11.
- Kłoczek A., *Pozaprodukcyjne funkcje lasu – dobra publiczne gospodarki leśnej*, [w:] *Leśnictwo polskie wobec prywatyzacji oraz prawa leśnego Unii Europejskiej*, Tuchola 1998.
- Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010.
- Mała encyklopedia leśna*, S. Kocięcki (red.), Warszawa 1991.



- Mandziuk A., Janeczko K., *Turystyczne i rekreacyjne funkcje lasu w aspekcie marketingowym*, „Studia i Materiały Centrum Edukacji Przyrodniczo-Leśnej” 2009, r. 11, z. 4.
- Matusik G., Art. 6, [w:] S. Kalus (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Pakuła J., *Pojęcie i zasady gospodarki leśnej*, [w:] B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa leśnego*, Warszawa 2011.
- Paschalis-Jakubowicz P., *Polskie leśnictwo w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004.
- Płotkowski L., *Ekonomiczne aspekty gospodarki leśnej*, [w:] H. Skrobaczka (red.), *Publiczne funkcje lasów. Przyszłość Lasów Państwowych. Zasady funkcjonowania i struktura organizacyjna*, Gdańsk 1999.
- Płotkowski L., *Ekonomiczne aspekty oceny funkcji lasu, czyli gospodarka leśna w koncepcji zrównoważonego rozwoju*, „Studia i Materiały Centrum Edukacji Przyrodniczo-Leśnej” 2008, r. 10, z. 3.
- Radecki W., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Rakoczy B., *Funkcjonowanie leśnych regulacji prawnych w układach międzysektorowych*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2013, nr 4.
- Rakoczy B., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Raport o stanie lasów w Polsce*, Warszawa 2013.
- Sommer J., *Obszary specjalne w ochronie środowiska*, [w:] W. Radecki (red.), *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza. Rozwój. Perspektywy*, Warszawa 2010.
- Stankiewicz E., *Polskie prawodawstwo leśne*, Warszawa 1971.
- Stec R., *Uprawienie łowiectwa i prowadzenie gospodarki łowieckiej. Uwarunkowania administracyjnoprawne, cywilne i organizacyjne*, Warszawa 2012.
- Stelmasiak J., *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. T. 7. Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012.
- Stelmasiak J., *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Rzeszów 2013.
- Stelmasiak J., Lebowa D., *Obszar specjalny w prawie ochrony przyrody – zagadnienia ogólne*, [w:] D. Kopeć, N. Ratajczyk (red.), *Prawo ochrony przyrody. Stan obecny, problemy, perspektywy*, Łódź 2008.



- Waligórski M. A., *Obszary specjalne*, [w:] Z. Leoński (red.), *Węzłowe problemy materialnego prawa administracyjnego*. Część II, Poznań 2000.
- Ważyński B., *Funkcje lasów*, [w:] *Podstawy gospodarki leśnej*, B. Ważyński (red.), Olecko 2008.
- Wolanin M., Art.6, [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Wołpiuk W. J., *Bezpieczeństwo państwa i pojęcia pokrewne. Aspekty konstytucyjnoprawne*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem*. Tom II – Bezpieczeństwo, Warszawa 2010.
- Zacharko L., *Wybrane refleksje nad istotą sfery specjalnej w prawie administracyjnym, jej rodzajami i implikacjami w sferze skutków prawnych*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Zajac S., *Polska*, [w:] *Lasy i leśnictwo krajów Unii Europejskiej*, E. Bernadzki (red.), Warszawa 2006.

Kontakt e-mail:

jchmielewski@alk.edu.pl

