

Dariusz Młotkiewicz

Urząd m.st. Warszawy, Lasy Miejskie – Warszawa

LASY MIEJSKIE NA OBSZARACH SKOMUNALIZOWANYCH. PROBLEMATYKA PRAWNO-ORGANIZACYJNA

Obszary leśne zajmują obecnie prawie jedną trzecią powierzchni Polski. Wiele z nich znajduje się także na obszarach miast lub w ich bezpośrednim otoczeniu. Lasy miejskie określane także jako komunalne albo gminne czy też samorządowe administrowane i zarządzane są przez miasta. Powierzchniowo jednak stanowią niewielki procent wszystkich lasów. Charakterystyka ich i funkcje są odmienne od produkcyjnych i naturalnych obszarów leśnych. Wiele miast polskich posiada lasy miejskie. Wiele także, mimo iż obszary te są zalesione, nie ma odrębnych jednostek organizacyjnych nimi zarządzających. W takich sytuacjach jednostką zarządzającą lasami w tych miastach, a więc na terenach komunalnych, jest Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe. Rodzi to liczne trudności i problemy, gdy w obrębie jednego miasta występują równolegle lasy miejskie i lasy państwowe. Z perspektywy obowiązujących regulacji prawnych wart odnotowania jest fakt istnienia ograniczonej materii ustawowej w tej przestrzeni i mnogość uregulowań na poziomie lokalnego miejscowego prawa stanowionego przez różne organy administracji samorządowej.

STATYSTYKA I STOSUNKI WŁASNOŚCIOWE LASÓW MIEJSKICH I WOKÓŁ MIAST

Według danych statystycznych, lasy w miastach i wokół miast w Polsce zajmują ponad 650 000 ha w przypadku lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych i przeszło 21 000 ha w przypadku lasów gminnych. Stanowi to odpowiednio 7,22 i 0,23% ogólnej powierzchni lasów w Polsce. W skali podziału terytorialnego kraju, lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych jest najmniej w województwie małopolskim (15 316 ha), a najwięcej w województwie wielkopolskim (73 843 ha)¹.

¹ R. Jaszczak, *Lasy i gospodarka leśna w zasięgu oddziaływania miast w Polsce*, „Studia i Materiały Centrum Edukacji Przyrodniczo-Leśnej” 2008, z. 3(19).

W odniesieniu do regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych najmniej jest ich w Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych Kraków (15 024 ha), a najwięcej w Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych Toruń (65 830 ha). Natomiast w przypadku lasów gminnych najmniej jest ich w województwie lubuskim (45 ha), a najwięcej w województwie dolnośląskim (3425 ha).

Miasta to też aglomeracje miejsko-przemysłowe. W 2006 r. w strefie oddziaływania przemysłu znajdowało się 481 185 ha lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych, przy czym w kilku regionalnych dyrekcjach Lasów Państwowych (Białystok, Gdańsk, Olsztyn, Piła, Szczecinek i Warszawa) takich lasów nie było, a w pozostałych regionalnych dyrekcjach Lasów Państwowych najmniej ich było w RDLP Kraków (2622 ha), a najwięcej w RDLP Katowice (272 137 ha).

Wspomnieć także należy o mających zupełnie inne znaczenie i funkcje lasach uzdrowiskowych. Znajdują się one zazwyczaj wokół małych miejscowości, w których działają sanatoria. Ich podstawową funkcją jest utrzymanie panującego w nich swoistego mikroklimatu, który należy do podstawowych atrybutów placówek leczniczych. Ich łączna powierzchnia w 2006 r. wynosiła 60 382 ha. W województwach mazowieckim i opolskim nie było takich lasów, natomiast w pozostałych województwach najmniej ich było w województwie łódzkim (170 ha), a najwięcej w województwie dolnośląskim (19 538 ha). W RDLP Szczecin i Warszawa lasy takie nie występowały, a z pozostałych RDLP najmniej ich było w RDLP Piła (55 ha), najwięcej zaś w RDLP Wrocław (19 538 ha).

Grunty leśne w 65 miastach na prawach powiatu mają bardzo zróżnicowaną powierzchnię, charakterystykę i należą do różnych właścicieli. Wynika z niej, że wśród nich tylko jedno miasto – Świętochłowice, nie posiada w swoich granicach gruntów leśnych. Z pozostałych 64 miast najmniej gruntów leśnych ma Krosno (25 ha), a najwięcej Warszawa (7578 ha). Łączna powierzchnia lasów w miastach wynosi 118 810 ha.

Na terenie miast lasy są w posiadaniu jednego, dwóch lub trzech właścicieli. Pierwszy przypadek dotyczy 6 miast – są to lasy Skarbu Państwa będące w zarządzie Lasów Państwowych (Bytom, Chorzów, Legnica i Siemianowice Śląskie) albo lasy gminne (Zamość), czy też lasy prywatne (Krosno). Drugi przypadek dotyczy 9 miast, w których właścicielami lasów są Lasy Państwowe i osoby prywatne wraz ze wspólnotami gruntowymi (Lublin, Piekary Śląskie, Rybnik, Rzeszów) bądź Lasy Państwowe i gminy (Chełm, Słupsk i Zabrze) lub gminy i osoby prywatne wraz ze wspólnotami gruntowymi (Łomża i Ostrołęka). Natomiast w 49 pozostałych miastach jest trzech właścicieli lasów, o różnym udziale – Lasy Państwowe, gminy i osoby prywatne wraz ze wspólnotami gruntowymi. Lasy Państwowe zarządzają lasami w miastach o powierzchni od 17 ha (Skierniewice) do 6372 ha (Katowice), przy czym w 4 miastach nie posiadają lasów (Krosno, Łomża, Ostrołęka, Zamość). Gminy są właścicielami lasów o powierzchni od 1 ha (Chełm) do 2472 ha (Szczecin), przy czym w 9 miastach nie posiadały lasów (Bytom, Chorzów, Krosno, Legnica, Piekary Śląskie, Rybnik, Rzeszów,

Siemianowice Śląskie). Osoby prywatne i wspólnoty gruntowe mają w miastach od 1 ha (Sopot) do 3154 ha (Warszawa). W 8 miastach nie odnotowano właścicieli prywatnych i wspólnot gruntowych (Bytom, Chełm, Chorzów, Legnica, Siemianowice Śląskie, Słupsk, Zabrze i Zamość). Lasy Państwowe mają w swoim zarządzie na terenie miast na prawach powiatu łącznie 78 155 ha, gminy – 17 634 ha, a osoby prywatne i wspólnoty gruntowe – 13 210 ha lasów.

PODSTAWY PRAWNE FUNKCJONOWANIA LASÓW MIEJSKICH

Tworzenie lasów miejskich w Polsce nie jest ujednoczone – brak systemowych regulacji prawnych w tej kwestii. Tworzenie takich jednostek organizacyjnych ma przebieg indywidualny. Zależy on od woli i aktywności miejscowych organów samorządowych.

W Polsce nie ma obecnie także jednolitego systemu nadzoru nad lasami miejskimi. Dotyczy to zarówno skali krajowej, jak i poszczególnych miast, w których różne jednostki miejskie zarządzają swoimi lasami. Brak jest centralnego organu administracyjnego czy też centralnej samorządowej jednostki organizacyjnej unifikującej działanie lasów miejskich. Nie odnajdujemy regulacji ustawowych w tej kwestii.

Charakterystyczne jest posiadanie przez każde z miast własnych, indywidualnych prawno-administracyjnych rozwiązań w tym zakresie. Powoduje to, że organy zarządzające lasami miejskimi napotykają wiele problemów prawnych i organizacyjnych. Brak jest powszechnie obowiązujących przepisów prawnych (ustaw, rozporządzeń oraz aktów nienazwanych, np. instrukcji) odnoszących się wprost do leśnictwa miejskiego i lasów komunalnych. Powoduje to wykorzystywanie przepisów zawartych w różnych ustawach, przede wszystkim ustawy o samorządzie gminnym², powiatowym³, o finansach publicznych⁴ i o lasach⁵. Przytoczony w dalszej części przykład lasów warszawskich jednoznacznie to potwierdza.

Coraz więcej miast wprowadza więc własne regulacje w zakresie zarządzania lasami czy spraw dotyczących ich ochrony. Dominują więc przepisy administracyjne, instrukcje, zarządzenia na poziomach poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 994, z późn. zm.

³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 995, z późn. zm.

⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077, z późn. zm.

⁵ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2129, z późn. zm.

Dla zobrazowania procesu tworzenia lasów miejskich przytoczony zostanie przykład Miasta Stołecznego Warszawy. Przykład jednostkowy, niepowtarzalny o długiej i skomplikowanej historii.

Historia lasów miejskich w Warszawie sięga początków XX wieku, kiedy to w 1907 r. władze Warszawy na potrzeby wypoczynku mieszkańców kupiły Las Bielański i Las Młociński. Następnie w okresie międzywojennym, w 1938 r. wykupiono z dóbr wilanowskich Las Kabacki na potrzeby rekreacji mieszkańców miasta. Funkcjonowały one w strukturach miasta do 1950 r. – do czasu, gdy socjalistyczny system prawa zlikwidował własność komunalną. Zatem od 1950 r. lasy te stały się własnością Skarbu Państwa. Następnie w 1963 r. zapadła decyzja polityczna o prowadzeniu odrębnej gospodarki leśnej miasta bez zmiany właściciela, czyli Skarbu Państwa. Realizacja tej zmiany zarządu lasami w ówczesnym systemie prawnym wyglądała następująco. Minister Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego wydał – na wniosek Ministra Gospodarki Komunalnej – zgodę na przekazanie w zarząd i użytkowanie nieruchomości leśnych przez Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy. Decyzją Ministerstwa Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 16 grudnia 1963 r. przekazano na rzecz miasta część kompleksów leśnych z Kampinoskiego Parku Narodowego oraz Nadleśnictwa Drewnica i Jabłonna⁶. Podstawą prawną do przekazania 2033,79 ha lasów z przeznaczeniem na lasy komunalne (takiego określenia użyto w tym dokumencie) były: ustawa z dnia 20 grudnia 1949 r. o państwowym gospodarstwie leśnym oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 października 1958 r. w sprawie zasad i trybu przekazywania w ramach administracji państwowej przedsiębiorstw, instytucji oraz nakładów, nieruchomości i innych obiektów majątkowych. Faktyczne przekazanie nastąpiło protokołem zdawczo-odbiorczym spisany 4 listopada 1964 r.

Za gospodarkę w tych lasach odpowiadało w ówczesnych strukturach organizacyjnych Warszawy Miejskie Przedsiębiorstwo Robót Ogrodniczych (MPRO).

W zmienionych już realiach ustrojowych po 1989 r. dokonano następnych zmian organizacyjnych. Wykorzystano tu już nowe regulacje prawne w szczególności dotyczące leśnictwa.

Dnia 18 listopada 1996 r. Minister Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w ośmiu decyzjach wyłączył niektóre grunty leśne Skarbu Państwa z zarządu Państwowego Gospodarstwa Leśnego – Lasy Państwowe i przekazał je w bezterminowe i bezpłatne użytkowanie Miastu Stołecznemu Warszawie na potrzeby „masowego wypoczynku ludności”⁷. Tych osiem decyzji administracyj-

⁶ Ministerstwo Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego, Z-4-1024/104/63. Zgoda Podsekretarza Stanu J. Grudzińskiego. Decyzja niepublikowana, kopia w posiadaniu Lasów Miejskich Warszawa. Odpisy decyzji otrzymały: Okręgowy Zarząd Lasów Miejskich w Siedlcach, Nadleśnictwo Drewnica, Nadleśnictwo Jabłonna – Nieporęt, Departament Lasów Nadzorowanych i Zadrzewień MLiPD, Zarząd Ochrony Przyrody, Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy.

⁷ Decyzje Ministra Ochrony Środowiska: DL-o-40-45/1/96 z dnia 18 listopada 1996 r., DL-o-40-45/2/96 z dnia 18 listopada 1996 r., DL-o-40-45/3/96 z dnia 18 listopada 1996 r., DL-o-40-

nych podjętych zostało na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 27 września 1991 r. o lasach. Należy zauważyć, iż obecnie po nowelizacji wspomnianej ustawy powyższe czynności prawne stanowiłyby umowę zawartą przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z daną jednostką organizacyjną.

W 1995 r. w związku ze zmianą ustroju Warszawy, Zarząd Miasta Stołecznego Warszawy obowiązki prowadzenia gospodarki leśnej i utrzymania tamże czystości przekazał Zarządowi Oczyszczania Miasta, w którym utworzono Dział Lasów. Jednocześnie grunty leśne o nieuregulowanym stanie prawnym we władaniu dawnych gmin warszawskich oraz lasy skomunalizowane zarządzane były przez gminy. W latach 1998–2002 dodatkowy nadzór nad gospodarką w lasach niebędących własnością Skarbu Państwa sprawował Starosta Warszawski. Istniał bowiem w tych latach obok Miasta, Gminy Centrum, gmin tzw. wianuszka także warszawski powiat ziemski. W 2002 r. zadania te, w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju Miasta Stołecznego Warszawy, przejął Prezydent m.st. Warszawy. Zadania te wykonuje obecnie przy pomocy Biura Ochrony Środowiska.

Następna modyfikacja zarządzania lasami nastąpiła w 2007 r., kiedy to Rada Miasta Stołecznego Warszawy podjęła uchwałę nr VI/94/2007, w której powołano do życia jednostkę budżetową Lasy Miejskie – Warszawa.

Ta wyodrębniona, wyspecjalizowana jednostka organizacyjna pełni obecnie nadzór nad całością gospodarki leśnej w mieście. Działa na podstawie Statutu nadanego przez Radę Miasta Stołecznego Warszawy. Statut stwierdza, iż jednostka organizacyjna działa w szczególności na podstawie: ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o ustroju m.st. Warszawy⁸, ustawy o finansach publicznych i ustawy o lasach.

Przedmiotem działalności Lasów Miejskich – Warszawa jest prowadzenie gospodarki leśnej w lasach powierzonych w administrowanie tej jednostce przez m.st. Warszawa, zachowanie i powiększanie zasobów leśnych na obszarze m.st. Warszawy, a ponadto sprawowanie nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, które zajmują ok. 3200 ha. Prowadzenie gospodarki ma uwzględniać potrzeby: nauki i dydaktyki, ochrony walorów krajobrazowych, ochrony dóbr kultury, wypoczynku ludności oraz ochrony zwierzyny dziko żyjącej. Podstawowym wyzwaniem, przed którym stoją Lasy Miejskie – Warszawa, jest pogodzenie ochrony przyrody i potrzeb dynamicznie rozwijającej się aglomeracji miejskiej. Obecnie lasy w Warszawie zajmują blisko

-45/5/96 z dnia 18 listopada 1996 r., DL-o-40-45/6/96 z dnia 18 listopada 1996 r., DL-o-40-45/7/96 z dnia 18 listopada 1996 r., DL-o-40-45/8/96 z dnia 18 listopada 1996 r., DL-o-40-45/96 z dnia 18 listopada 1996 r. Niepublikowane decyzje Ministra Ochrony Środowiska stanowiące sprawy indywidualne z zakresu administracji. Oryginały decyzji są w posiadaniu Lasów Miejskich – Warszawa – jednostki budżetowej m.st. Warszawy prowadzącej gospodarkę leśną w obrębie miasta.

⁸ Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1817.

8 tys. ha, co stanowi około 15% powierzchni miasta. Rozmieszczone są one głównie na obrzeżach miasta w 27 kompleksach.

DEFINICJA LASU W USTAWIE O LASACH I INNE PRZEPISY PRAWA LEŚNEGO

Dla zobrazowania przestrzeni prawnej związanej z opisywaną materią lasów miejskich warto przytoczyć podstawową siatkę pojęć z tym związanych oraz podstawowe przepisy prawa leśnego. Analiza tekstu ustawy potwierdza też tezę o braku przepisów, które wprost odnosiłyby się do lasów miejskich.

Najważniejszym aktem o randze ustawowej opisującym materię leśną niezależnie od miejsca jej położenia oraz definiującym także, czym jest las i jakie spełnia funkcje w polskim systemie prawnym, jest ustawa o lasach⁹. To podstawowy akt prawny podający ustawową definicję lasu, jedyną dostępną w aktualnie obowiązującym systemie prawnym.

Pomocna dla scharakteryzowania pod względem prawnym lasów miejskich jest treść art. 3 i 15 wyżej wymienionej ustawy.

Podstawowa jest tu treść art. 3, w którym zawarta jest definicja lasu, natomiast jakie lasy mogą być lasami miejskimi, opisuje nie wprost, ale poprzez jedną z charakterystyk lasu, treść art. 15 pkt 7a.

Przedmiot regulacji ustawy¹⁰ odnajdujemy w art. 1, który wskazuje, że ustawa określa zasady zachowania, ochrony i powiększania zasobów leśnych oraz zasady gospodarki leśnej w powiązaniu z innymi elementami środowiska i z gospodarką narodową. Z takiego zapisu wynika, iż ustawodawca za cel główny wskazuje ochronę, zachowanie w nie pogorszonym stanie oraz powiększanie stanu posiadania lasów. Druga część kładzie nacisk na związki, relacje z innymi elementami środowiska oraz gospodarką narodową. Tak więc w tej regulacji odnajdziemy oczywiste i tradycyjne powiązania prawa leśnego z prawem rolnym oraz prawem ochrony środowiska.

Przepisy ustawy stosuje się do lasów, bez względu na formę ich własności – zgodnie z art. 2 ustawy. To jedno z najistotniejszych założeń ustawy. Prawo dotyczące lasów obowiązuje jednolicie przy wszystkich formach własności. Ustawodawca zauważa oczywiście i uwzględnia odrębność lasów niepaństwowych. Poza lasami Skarbu Państwa są bowiem lasy komunalne, lasy osób fizycznych, związków wyznaniowych, organizacji społecznych, a także wspólnot gruntowych, kółek rolniczych i rolniczych spółdzielni produkcyjnych. Daje temu wyraz w szczegółowych postanowieniach ustawy.

⁹ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, tekst jed. Dz.U. z 2018 r., poz. 2129, z późn. zm.

¹⁰ W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, LEX/el. 2017.

Ustawa wprowadza w art. 3 prawną definicję lasu. Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt.

Grunt ten, aby być lasem musi spełnić kilka kryteriów:

1) kryterium przestrzenne – ma mieć zwartą powierzchnię co najmniej 0,10 ha;
2) kryterium przyrodnicze – grunt musi być pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony;

3) kryterium przeznaczenia – musi być przeznaczony do produkcji leśnej z wyjątkiem lasu stanowiącego rezerwat lub lasu wchodzącego w skład parku narodowego, a także z wyjątkiem lasów wpisanych do rejestru zabytków;

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

Warto wskazać także, że o kwalifikacji gruntu jako lasu na podstawie kryterium przeznaczenia w praktyce najczęściej decydują dane z ewidencji gruntów. Jest ona prowadzona na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne. W art. 21 ust. 1 tej ustawy zawarte jest stwierdzenie, że podstawę planowania przestrzennego, wymiaru podatku i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych stanowią dane umieszczone w ewidencji gruntów i budynków.

Natomiast w rozdziale 3 ustawy o lasach ustawodawca przedstawia kategorię lasów ochronnych. Opisane są one w art. 15. Tu właśnie znajdziemy jedyne, aktualne odniesienie do lasów miejskich. Ustawodawca za lasy szczególnie chronione, nazwane w ustawie „lasami ochronnymi”, uznaje lasy, które mogą się mieścić w jednej z siedmiu charakterystyk lasów:

1) są to lasy, które chronią glebę przed zmywaniem lub wyjąłowieniem, powstrzymują usuwanie się ziemi, obrywanie się skał lub lawin;

2) są to lasy, które chronią zasoby wód powierzchniowych i podziemnych, regulują stosunki hydrologiczne w zlewni oraz na obszarach wododziałów;

3) są to lasy, które 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) ze względu na ich położenie, a więc jeżeli 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 uzdrowiskowych¹¹, c) w strefie górnej granicy lasów.

To właśnie pkt 7 lit. a opisuje lasy, których charakterystyka odpowiadać może lasom miejskim.

Istotny przy tym jest tryb uznania lasu za ochronny. Opis tej procedury zawiera art. 16, według którego:

1. Minister właściwy do spraw środowiska, w drodze decyzji, uznaje las za ochronny lub pozbawia go tego charakteru, na wniosek Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, zaopiniowany przez radę gminy – w odniesieniu do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa.

1a. 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.

2. Rada gminy powinna wyrazić opinię w ciągu dwóch miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o jej wyrażenie. W razie upływu tego terminu uważa się, że rada gminy nie zgłasza zastrzeżeń.

Ważny dla powstawania, istnienia i rozwoju lasów miejskich jest sposób przekazywania lasów. Artykuł 40 ustawy o lasach stanowi instrument, który reguluje przekazywanie lasów, gruntów i nieruchomości innym jednostkom organizacyjnym. Przekazania dokonuje Dyrektor Generalny Lasów Państwowych na wniosek zainteresowanego ministra (naczelnego organu administracji rządowej) lub organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, tj. zarządu województwa, zarządu powiatu, wójta burmistrza czy też prezydenta miasta. Wnioskodawca wskazuje, na rzecz jakiej jednostki organizacyjnej następuje przekazanie.

Przekazanie następuje w użytkowanie. Artykuł 40 nie różnicuje jednostek organizacyjnych, mogą to być zatem jednostki państwowe i inne, a także posiadające osobowość prawną i jej nieposiadające.

Przekazanie może nastąpić bez zmiany ich dotychczasowego przeznaczenia. Ustawa wylicza także katalog dziesięciu uzasadnionych potrzeb, które mogą pozwolić na takie działanie. Zatem jest to dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym względy:

- 1) obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony granicy państwowej;
- 2) nauki lub dydaktyki;
- 3) ochrony przyrody;
- 4) ochrony ujęć wodnych;
- 5) przeciwdziałania niebezpieczeństwu powodzi;
- 6) ochrony wybrzeża morskiego;
- 7) lecznictwa;
- 8) opieki nad zabytkami;

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1056, z późn. zm.

- 9) wypoczynku ludności;
- 10) gospodarki rolnej.

Forma prawna przekazania terenu w użytkowanie wskazanej jednostce organizacyjnej przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych to umowa. Obligatoryjnie umowa musi zawierać trzy elementy: termin, warunki użytkowania oraz jednostkę sprawującą nadzór nad gospodarką leśną.

Przekazanie wskazanej jednostce nie jest bezterminowe – następuje w zależności na określony czas. Pozbawienie prawa użytkowania kończy się w przypadku ustania potrzeb, dla których lasy, grunty oraz inne nieruchomości określone w ust. 1 art. 40 zostały oddane w użytkowanie. Pozbawienie prawa użytkowania może być także sankcją – realizowana jest ona w przypadku wykorzystywania ich niezgodnie z celami, dla których zostały one oddane w użytkowanie, lub prowadzenia gospodarki leśnej w sposób niezgodny z planem urządzenia lasu. Wówczas Dyrektor Generalny, na wniosek dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, pozbawia jednostkę prawa użytkowania w formie decyzji. Wydana przez Dyrektora Generalnego decyzja stanowi decyzję administracyjną w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego.

Dla porządku należy przytoczyć jeszcze jeden istniejący przypadek przekazywania lasów.

W przypadkach uzasadnionych potrzebami obronności państwa lasy, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska, mogą być przez Dyrektora Generalnego wyłączone z zarządu Lasów Państwowych i przekazane w zarząd jednostce organizacyjnej podległej Ministrowi Obrony Narodowej.

FUNKCJE LASÓW MIEJSKICH

Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami ustawy o lasach, poza nielicznymi wyjątkami, lasy w Polsce są powszechnie dostępne i nie były w zasadzie grodzone. Są one traktowane jako dobro publiczne. Lasy położone we wszystkich miastach powyżej 50 tys. mieszkańców – i w promieniu 10 km poza ich granicami – mają status lasów ochronnych. Jednak w ustawodawstwie do tej pory dominuje funkcja produkcyjna. Takie stwierdzenie w ustawie o lasach funkcji lasów w miastach to w dużej mierze fikcja.

Oznacza to, że lasy nie pełnią funkcji gospodarczych w znaczeniu produkcyjnym, lecz przede wszystkim rekreacyjne. A zapewnienie miejsc do wypoczynku i rekreacji w mieście staje się priorytetem i coraz ważniejszym zadaniem władz samorządowych.

Takie zapotrzebowanie mieszkańców wynika ze zmiany stylu życia wysoko rozwiniętych społeczeństw miejskich. Społeczeństwa miejskie chcą korzystać

z lasów. Po intensywnej pracy chcą aktywnego wypoczynku wśród przyrody, ale blisko miejsca zamieszkania. Współcześni mieszkańcy miast mają coraz więcej czasu wolnego, który chcą aktywnie wykorzystać. Z całą pewnością to dominująca rola lasów w miastach.

Lasy pełnią także inne funkcje. Do głównych funkcji pozaprodukcyjnych, mogących się realizować w lasach miejskich ze szczególną intensywnością, zalicza się:

1) funkcje społeczne:

- rekreacyjno-wypoczynkowe (opisane powyżej),
- edukacyjne,
- krajobrazowe,
- kulturowe,
- zdrowotne;

2) funkcje środowiskowo-ekologiczne:

- ochronne (ochrona wód, ochrona gleby),
- klimatyczno-filtracyjne (przewietrzanie miast, poprawa jakości powietrza),
- ochrona siedlisk i bioróżnorodności,
- tłumienie hałasu,
- krajobrazowe,
- przyrodnicze,
- łagodzenie skutków efektu cieplarnianego.

Kompleksy leśne stanowią podstawę systemu przyrodniczego miast. Tworzą miejsca bytowania dzikiej zwierzyny i są ważnym elementem korytarzy ekologicznych w granicach miast. Wspólnie z terenami zadrzewionymi, polami i łąkami zapewniają dużą bioróżnorodność i ochronę cennych siedlisk. Bioróżnorodność gatunkowa lasu jest wielokrotnie większa niż bioróżnorodność parku czy zieleńca, a koszty utrzymania są nieporównanie mniejsze – nawet do 10 razy. Lasy są zatem bardziej ekonomiczne w utrzymaniu niż parki.

Lasy położone w zasięgu aglomeracji miejskich i obszarów zurbanizowanych stanowią istotny element przestrzeni przyrodniczej i odgrywają ważną rolę krajobrazową.

Z jednej strony wiążą się z tym specyficzne zagadnienia natury społeczno-ekonomicznej. Dlatego lasy miejskie nabierają coraz większego znaczenia. Z drugiej strony, trwałe utrzymanie wielofunkcyjnego charakteru lasów miejskich wymaga łagodzenia sprzeczności interesów różnych podmiotów.

Obszary te odznaczają się dużą intensywnością zmian warunków przyrodniczych decydujących o ich specyfice ekologicznej. Osiedla mieszkaniowe powiązane infrastrukturą techniczną oraz działalność przemysłu i ruch pojazdów powodują, że na obszarach zurbanizowanych przyroda ma ograniczone możliwości rozwoju. Gospodarcza działalność człowieka w lasach miejskich, przy równoczesnym wzroście zapotrzebowania na rekreacyjno-wypoczynkowe funkcje lasu, wymaga więc specyficznego, ukierunkowanego podejścia.

Z uwagi na coraz silniejszą urbanizację obszarów miejskich rola lasów istniejących w ich granicach ciągle rośnie. Stają się one naturalnym obszarem uzupełniającym tereny zieleni parkowej. Wykorzystywane są głównie jako tereny służące mieszkańcom do uprawiania rekreacji i spędzania wolnego czasu. Pozwalają także na prowadzenie zajęć i edukacji przyrodniczej¹².

ZAGROŻENIA DLA LASÓW MIEJSKICH

Brak uregulowań prawnych dla lasów miejskich w naszym kraju stwarza dla nich zagrożenia faktyczne i prawne. W ostatnich latach czekają na lasy miejskie poważne zagrożenia – presja urbanizacyjna, dogęszczania zabudowy, a także inwestorzy dążący do intensyfikacji zabudowy, deweloperzy poszukujący maksymalizacji zysków. Szukają oni atrakcyjnych terenów, a mieszkania w lesie są ekskluzywnym towarem – osiągają wysoką cenę. Inwestorzy starają się ograniczać tereny zielone w osiedlach mieszkaniowych do minimum. Przepisy wymagają, by stanowiły one 25% powierzchni, ale często stosowane są różne wybiegi, aby ten wymóg ominąć. Na domiar złego niejednokrotnie osiedla są grodzone, zapewniając dostęp tylko nielicznym grupom ludzi. Zdarzają się bardzo negatywne sytuacje, kiedy to osiedla i zabudowa lokalizowana na obrzeżu lasów odgradza je od miast.

Największą ułomnością jest jednak słaba ochrona prawna wynikająca z braku uregulowań statusu lasów miejskich. Formalnie można zamienić tereny leśne na tereny pod zabudowę mieszkaniową, chociaż zgody na takie zamiany są wydawane niezbyt często. Naturalnie najgorzej sytuacja wygląda w okolicach wielkich aglomeracji, szczególnie np. w gminach podwarszawskich. Do największych zagrożeń lasów na terenach miast należy presja urbanizacyjna w bezpośrednim otoczeniu lasów, a często na jego obszarze, co powoduje izolację kompleksów leśnych.

Następuje rozdrobnienie i rozproszenie kompleksów leśnych z powodu nieuregulowanych i zmieniających się stosunków własnościowych gruntów. Często brak jest planów zagospodarowania przestrzennego. Brakuje także spójnych i kompleksowych rozwiązań formalnoprawnych w zakresie funkcjonowania lasów komunalnych, uwzględniających specyfikę i rolę lasów w miastach.

¹² R. Jaszczak, B. Warzyński, S. Wajchman-Świtalska, *Prawne aspekty leśnictwa miejskiego w Polsce*, „Sylwan” 2017, nr 161(8).

POSTULAT USTAWOWEGO WYODRĘBNIENIA LASÓW MIEJSKICH

W tym roku mija już 28 lat obowiązywania ustawy o lasach, która na przestrzeni lat była wielokrotnie nowelizowana. W tym okresie zmieniały się uwarunkowania polityczne, gospodarcze i społeczne. Wprowadzane do ustawy zmiany rozwiązywały pojawiające się bieżąco problemy, modyfikowały, wprowadzały nowe rozwiązania, ale niektóre kwestie są nadal opisywane niejednoznacznie lub wręcz zupełnie pomijane. Tak jest właśnie z leśnictwem miejskim czy też z zapisami o wykorzystaniu rekreacyjnej i turystycznej funkcji lasów.

Jest to zatem okoliczność przemawiająca za tym, aby podjąć prace nad udoskonaleniem, nowelizacją lub wręcz stworzeniem nowego prawa leśnego w Polsce.

Sytuacja, w której wszystkie lasy w mieście będą miały jednego zarządcę, stworzy zupełnie nową jakość. Pozwoli to zmienić podejście nowych dysponentów poprzez uproszczenie procedur i mniej skomplikowane administrowanie. Chodzi o działanie w jednolitych ramach prawnych i organizacyjnych. Powinno z tego wynikać racjonalniejsze i intensywniejsze zagospodarowanie lasów miejskich.

Wszyscy interesariusze stwierdzają, że istnieje wyraźna specyfika lasów na terenach miejskich. Tymczasem obecne przepisy nie są wystarczające, biorąc pod uwagę zarządzanie i użytkowanie lasów na terenach zurbanizowanych. Potrzebne są nowe, specjalne regulacje prawne, które skutecznie chroniłyby integralność lasów w miastach. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego też powinny być ważnym instrumentem ich ochrony.

W miastach powinny powstawać specjalne jednostki organizacyjne. W ich kompetencjach znalazłyby się sprawy związane z zarządzaniem, utrzymaniem, nadzorowaniem i rozwojem wszystkich terenów leśnych, bez względu na formę własności. Potwierdzają to przykłady miast posiadających wyspecjalizowane jednostki organizacyjne, np. Łódź, Poznań czy też Warszawa. W studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miast i gmin powinna być zawarta polityka kształtowania obszarów leśnych¹³.

Wśród zwolenników wyodrębnienia kategorii lasów miejskich nie ma poważnych sporów co do kierunku działania. Należy podjąć prace zmierzające do opracowania projektu ustawowych zapisów dotyczących lasów miejskich.

Inicjatywę w sprawie nowelizacji ustawy o lasach podjęła Unia Metropolii Polskich (UMP). Wcześniej projekty w tej sprawie przedstawiały także Lasy Miejskie w Poznaniu.

Unia Metropolii Polskich nawiązała w tym celu współpracę ze specjalistami w zakresie prawa ochrony środowiska, której celem jest opracowanie projektu ustawowych zapisów dotyczących lasów miejskich.

¹³ B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa leśnego*, Warszawa 2011.

Pytane o tę materię Ministerstwo Środowiska stwierdziło, iż wznowiło prace nad nowelizacją ustawy o lasach. Brak jednak informacji o zasięgu i tempie prowadzonych prac. Obecnie wszystko wskazuje na to, że dziś nie wiemy, kiedy nastąpi nowelizacja ustawy i czy w ogóle jest taka wola ze strony Ministra Środowiska.

Inicjatywy miast związane z prawodawstwem leśnym skupiają się głównie na wprowadzeniu do ustawodawstwa polskiego pojęcia lasu miejskiego jako odrębnej kategorii obszarów leśnych położonych na terenach zurbanizowanych i uwzględniającego cele i zasady gospodarowania na tych obszarach. Istotą zmian byłoby też wprowadzenie możliwości nieodpłatnego przekazywania lasów i gruntów Skarbu Państwa położonych w granicach miast i będących w zarządzie Lasów Państwowych na własność lub użytkowanie samorządów w celu powiększenia areału lasów miejskich. Uwarunkowane byłoby to zobowiązaniem władz miejskich do pozostawienia tych obszarów jako terenów leśnych i zapewnieniem finansowania na ich utrzymanie.

Unia Metropolii Polskich przedstawiła konkretną propozycję zmian do ustawy o lasach, która polegałaby na zmianie definicji lasu, opisanej w art. 3 pkt 1.

Treść obowiązującego przepisu brzmi:

Art. 3. Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt:

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

a) przeznaczony do produkcji leśnej

b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo wpisany do rejestru zabytków;

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

Propozycja zmiany art. 3 otrzymuje brzmienie:

Art. 3. Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt:

1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony, położony na terenach niezabudowanych i nieprzeznaczonych pod zabudowę;

2) związany z zagospodarowaniem lasu, w tym zajęty pod budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywane na parkingi leśne i urządzenia turystyczne i rekreacyjne.

Celem nowelizacji jest wyeliminowanie z definicji lasu produkcyjnego przeznaczenia jako podstawowej cechy, według której uznaje się te tereny za lasy, a także wyłączenie gruntów pod budynkami z terenów leśnych.

Do takich rozwiązań wnioskodawców motywują następujące przesłanki.

Tereny zieleni i wód, a wśród nich lasy to kategoria terenów, na których celem gospodarowania nie jest i nie może być produkcja drewna oraz innych surowców jako warunek uznania terenów za las. Przyjęte definicje i zasady klasyfikacji sprawiają, że na przykład lasy komunalne w miastach, służące rekreacji i wypoczynkowi, nie są lasami. Lasami nie są także drzewostany o cechach naturalnych, w których właściciel ogranicza swoje działania do niezbędnych zabiegów ochronnych i nie przeznaczają ich do użytkowania rębego.

Celem nowelizacji ustawy o lasach jest przejęcie kompleksów leśnych w miastach przez samorządy. Obowiązujące przepisy są bowiem w zasadzie fikcją. Lasy Państwowe nie prowadzą bowiem normalnej produkcyjnej gospodarki w lasach miejskich. Nie prowadzi się w nich przemysłowego pozyskania i produkcji drewna. Należy zatem jeszcze raz stwierdzić, iż obecna ustawa o lasach nie obejmuje kwestii lasów miejskich oraz brak w niej definicji tych lasów. Skłania to zatem do stwierdzenia, iż mamy do czynienia z pilną potrzebą poważnej refleksji i przygotowania nowych uregulowań w przedmiotowej kwestii.

BIBLIOGRAFIA

- Jaszczak R., *Lasy i gospodarka leśna w zasięgu oddziaływania miast w Polsce*, „Studia i Materiały Centrum Edukacji Przyrodniczo-Leśnej” 2008, z. 19
- Jaszczak R., Warzyński B., Wajchman-Świtalska S., *Prawne aspekty leśnictwa miejskiego w Polsce*, „Sylwan” 2017, nr 161(8)
- Radecki W., *Ustawa o lasach. Komentarz*, LEX/el. 2017
- Rakoczy B. (red.), *Wybrane problemy prawa leśnego*, Warszawa 2011

STATE FORESTS

Summary

As a result of communalization of state property, local self-governments received significant areas of forests related territorially to the areas of cities and communes. The lack of, apart from a few exceptions, specialized organizational units to manage these areas causes a number of organizational problems. This article presents the problem of regulations the legal status of state forests by means of statutory solutions *de lege ferenda*.

KEYWORDS

state forests, forest communalisation, local self-government, national forests, organization and management, legal status

SŁOWA KLUCZOWE

lasy miejskie, komunalizacja lasów, samorząd terytorialny, lasy państwowe, organizacja i zarządzanie, status prawny