

*Piotr Korzeniowski\**

## Kształtowanie się instytucji prawnej lasów ochronnych

### 1. Wprowadzenie

W przedstawionych rozważaniach chciałbym zwrócić uwagę na charakter prawny lasów ochronnych w prawie ochrony środowiska. Realizując ten zamiar, skoncentrowałem się przede wszystkim na przepisach ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (u.l.)<sup>1</sup>. Podjęcie badań instytucji prawnej lasów ochronnych uważam za celowe ze względu na trwający dynamiczny rozwój w systemie prawa ochrony środowiska regulacji chroniących las. Instytucje prawne w pewnym sensie narzucają granicę żywiolowo rozrastającej się materii prawa. Ramy instytucji prawnych skupione są też wokół pewnych zasadniczych wartości uznanych przez prawodawcę za ważne. Wartością taką w prawie jest ochrona określonych kategorii lasów jako jednego z zasobów środowiska stanowiącego dobro wspólne. Wskazać należy bowiem, że prawodawca w art. 1 ustawy z 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru **strategicznych zasobów** naturalnych kraju<sup>2</sup> uznał lasy państwowe za jeden z takich zasobów. Uzasadnieniem dla zbadania charakteru prawnego lasów ochronnych jest również i to, że mechanizm powstawania i funkcjonowania instytucji prawnych jest problemem centralnym teorii prawa ochrony środowiska.

349

---

\* Prof. UŁ dr hab., Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji.

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 2100.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 97, poz. 1051.

## 2. Ewolucja instytucji prawnej lasów ochronnych

Najstarszą formą instytucjonalną ochrony lasów stanowiących jeden z zasobów środowiska były wierzenia religijne i prawo zwyczajowe. Źródła pierwszych instytucji prawnych chroniących las można odnaleźć w średniowiecznych przepisach, np. zakonu karmelitów oraz cystersów<sup>3</sup>. Pierwsze normy wchodzące w skład instytucji prawnych ochrony lasów można odnaleźć także w postanowieniach statutu warckiego Władysława Jagiełły z 1423 r. Działania związane z tworzeniem instytucji administracji lasów były podejmowane w XVI w.<sup>4</sup>

W polskim ustawodawstwie leśnym okresu międzywojennego zachował się dualistyczny model regulacji prawnych, polegający na odrębności ustaw leśnych dla lasów państwowych i lasów niepaństwowych. Występował on nie tylko w pierwszych latach powojennych, kiedy to ustawy zaborcze zachowały przejściowo swą moc prawną, ale także w okresie późniejszym<sup>5</sup>. Pierwszym aktem prawnym po odzyskaniu niepodległości, odnoszącym się do kwestii ochrony lasów było postanowienie Rady Ministrów z 30 grudnia 1918 r. w sprawie ochrony i użytkowania lasów<sup>6</sup>. Na mocy tego postanowienia wszystkie lasy, nie wyłączając prywatnych, przeszły pod obowiązkowy nadzór i kontrolę wyznaczonych z ramienia Ministerstwa Rolnictwa i Dóbr Państwowych urzędów ochrony lasów.

Sprawy dotyczące administracji leśnej uregulowano w dekreście z 16 stycznia 1919 r. w przedmiocie organizacji urzędów ochrony lasów<sup>7</sup>. W okresie międzywojennym przepisy dotyczące ochrony lasów nazywane były prawem lasowym<sup>8</sup>. Trzon regulacji prawnych tworzyły dwa akty prawne: rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 czerwca 1927 r. o zagospodarowaniu lasów niestanowiących własności państwa<sup>9</sup> oraz rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o zagospodarowaniu lasów państwowych<sup>10</sup>. Instytucję prawną lasów ochronnych w okresie międzywojennym uregulowano po raz pierwszy w art. 24–27 rozporządze-

350

<sup>3</sup> J. Lelewel, *Cześć bałwochwalcza Słowian i Polski*, Poznań 1957, s. 33–37; por. M. Dembińska, *Formy wykorzystywania lasu*, [w:] J. Broda i in. (red.), *Dzieje lasów leśnictwa i drzewnictwa w Polsce*, Warszawa 1965, s. 61 i n.

<sup>4</sup> A. Leńkowa, *Zaczęło się od świętego gaju*, Warszawa 1981, s. 43–53.

<sup>5</sup> T. Molenda, *Ustawodawstwo leśne*, [w:] J. Broda i in. (red.), *op. cit.*, s. 320.

<sup>6</sup> Dz. Praw P. Pol. z 1919 r. Nr 3, poz. 86.

<sup>7</sup> Dz. Praw P. Pol. z 1919 r. Nr 8, poz. 117.

<sup>8</sup> J. G. Pawlikowski, *Prawodawstwo ochronne*, [w:] W. Szafer, *Skarby przyrody i ich ochrona*, Warszawa 1932, s. 255.

<sup>9</sup> Dz. U. z 1932 r. Nr 111, poz. 932.

<sup>10</sup> Dz. U. z 1928 r. Nr 36, poz. 336.

nia Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 czerwca 1927 r. o zagospodarowaniu lasów niestanowiących własności państwa. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. pozostawiło określone kategorie lasów ochronnych, które uregulowano w rozporządzeniu z 24 czerwca 1927 r., poszerzając je o kategorie lasów znajdujących się w granicach okręgów ochrony sanitarnej uzdrowisk. Przepisy dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej o państwowym gospodarstwie leśnym z 30 września 1936 r.<sup>11</sup> zaliczały do lasów ochronnych oprócz wcześniej ustalonych lasów ochronnych także lasy występujące w granicach administracyjnych miast i ośrodków przemysłowych oraz w określonej odległości od ich granic administracyjnych.

Kategoria lasów ochronnych nie występowała w ustawie z 20 grudnia 1949 r. o państwowym gospodarstwie leśnym<sup>12</sup>. Lasy ochronne formalnie wyodrębnilo dopiero w Instrukcji urzędzenia lasu z 1957 r. Dokument ten wymieniał dwie grupy lasów – gospodarcze i ochronne. W odniesieniu do lasów ochronnych uznano, że są to lasy, w których obok produkcji drzewnej dominującego znaczenia nabierają inne ważne funkcje ogólnospołeczne. Wśród nich wymieniono m.in. lasy uzdrowiskowo-klimatyczne oraz lasy strefy zieleni wysokiej, do których zaliczono lasy wokół większych miast, ośrodków przemysłowych i na obszarach przemysłowych o gęstym zaludnieniu. Instrukcja urządzania lasu z 1970 r. doprecyzowała poszczególne kategorie lasów ochronnych.

Ustawa z 22 listopada 1973 r. o zagospodarowaniu lasów niestanowiących własności państwa<sup>13</sup>, w art. 7 ust. 1 przewidywała obowiązek zagospodarowywania lasów w sposób zapewniający ich produkcyjność oraz zdolność do spełniania funkcji ochronnych, zdrowotnych i kulturalnych. Instrukcja urządzania lasu z 1980 r. wyodrębniła, podobnie jak w 1970 r., lasy uzdrowiskowo-klimatyczne i lasy przeznaczone do masowego wypoczynku (tylko w części położonej na terenach ośrodków turystyczno-wypoczynkowych i w najbliższym ich otoczeniu oraz na terenach wypoczynkowych), a także lasy strefy zieleni wysokiej położone wokół zakładów przemysłowych oraz lasy w strefie oddziaływania przemysłu położone na terenach zagrożenia przez emisje pyłów i gazów wydzielanych przez zakłady przemysłowe<sup>14</sup>. Ustawa z 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>15</sup>, w art. 11 ust. 1 regulowała, że grunty

<sup>11</sup> Dz. U. z 1936 r. Nr 75, poz. 533.

<sup>12</sup> Dz. U. z 1949 r. Nr 63, poz. 494 ze zm.

<sup>13</sup> Dz. U. z 1973 r. Nr 48, poz. 283 ze zm.

<sup>14</sup> Zob. R. Jaszczak, *Las i gospodarka leśna w zasięgu oddziaływania miast w Polsce*, Studia i Materiały Centrum Edukacji Przyrodniczo-Leśnej 2008/3, R. 10, s. 155.

<sup>15</sup> Dz. U. z 1982 r. Nr 11, poz. 79. Art. 11 ust. 1 został zmieniony przez art. 69 pkt 1 lit. a) ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 1991 r. Nr 101, poz. 444) z dniem 1 stycznia 1992 r.

leśne znajdujące się w granicach administracyjnych miast, jak również w uzdrowiskach i na obszarach ochrony uzdrowiskowej, o których mowa w przepisach o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym, zalicza się do lasów ochronnych. Do lasów ochronnych zaliczano ponadto według tej ustawy: 1) grunty leśne znajdujące się w odległości do 10 km od granic administracyjnych miast liczących ponad 50 tys. mieszkańców lub w których zatrudnionych jest w przemyśle ponad 5 tys. osób; w uzasadnionych wypadkach lasy ochronne można wyznaczać wokół mniejszych miast, 2) lasy doświadczalne, drzewostany nasienne oraz lasy uznane za ochronne w planach urzędnika gospodarstwa leśnego, sporządzanych na podstawie przepisów o państwowym gospodarstwie leśnym. W lasach ochronnych nie mogły być wznoszone budynki i budowle, z wyjątkiem służących gospodarce leśnej, obronności kraju i bezpieczeństwu wewnętrznemu, oznakowaniu nawigacyjnemu, ochronie zdrowia oraz wypoczynkowi i obsłudze turystów. Ustalenia granic lasów ochronnych dokonywano w planach zagospodarowania przestrzennego lub w statucie uzdrowiska.

352

Według NSA, art. 11 ust. 2 ustawy z 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z 28 września 1991 r. o lasach, a więc do 31 grudnia 1991 r. nie zawierał podstawy prawnej do wydania aktu ogólnego lub indywidualnego o zaliczeniu gruntów leśnych znajdujących się w odległości do 10 km od granic administracyjnych miast liczących ponad 50 000 mieszkańców do lasów ochronnych, lecz zaliczenie takich lasów do ochronnych następowało z mocy prawa<sup>16</sup>.

Zgodnie z art. 11 ust. 3, w lasach ochronnych nie mogły być wznoszone budynki i budowle, z wyjątkiem służących gospodarce leśnej, obronności kraju i bezpieczeństwu wewnętrznemu, oznakowaniu nawigacyjnemu, ochronie zdrowia oraz wypoczynkowi i obsłudze turystów. Ustalenia granic lasów ochronnych dokonywano w planach zagospodarowania przestrzennego lub w statucie uzdrowiska (art. 11 ust. 3). Następnie wszystkie te lasy, zarówno uznane za ochronne z mocy samej ustawy, jak i wyznaczone w planach zagospodarowania przestrzennego i w planach urzędnika gospodarstwa leśnego stały się lasami ochronnymi w rozumieniu u.l.<sup>17</sup> W orzecznictwie NSA wyrażono pogląd, według którego „że ustawa o lasach *expressis verbis* w art. 77 utrzymała charakter ochronny w stosunku do lasów zakwalifikowanych do tej kategorii na podstawie przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych”. Zdaniem NSA,

<sup>16</sup> Uchwała składu 5 sędziów NSA z dnia 4 marca 1996 r., OPK 1/96, ONSA 1997, Nr 1, poz. 4.

<sup>17</sup> W. Radecki, *Ustawa o lasach z komentarzem*, Wrocław 1999, s. 214–215.

wskazany przepis „w sposób niepozostawiający żadnych wątpliwości zachowywał niezmienny status gruntów leśnych zakwalifikowanych ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych jako ochronne. Ustawa o lasach uchyliła przepisy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, co spowodowało, że do przedmiotowych gruntów stosowało się procedury administracyjne przewidziane w ustawie o lasach”<sup>18</sup>.

### 3. Zakres funkcji ochronnej lasów w prawie ochrony środowiska

Badając charakter prawny lasów ochronnych, istotne znaczenie ma dokonanie analizy funkcji ochronnych lasów w prawie ochrony środowiska. Na wstępie należy wyjaśnić, że w ogólnym znaczeniu pojęcie „funkcja” to czynność, wykonywanie. Jest to zespół działań realizowanych zgodnie z jakąś metodą, która przyczynia się do osiągnięcia wyznaczonego celu<sup>19</sup>. A. R. Radcliffe-Brown uważa, że funkcja w naukach humanistycznych „stanowi roboczą hipotezę, dzięki której formułuje się szereg problemów badawczych”<sup>20</sup>. Dla tego autora funkcja dowolnej, powtarzającej się czynności to rola, którą pełni w całości życia społecznego, a więc jej wkład do utrzymania ciągłości strukturalnej<sup>21</sup>. Funkcje ochronne lasów są elementem działań składających się na ochronę środowiska. W literaturze wskazuje się, że ochrona lasu w najszerszym pojęciu oznacza całokształt zagadnienia tej ochrony, a zatem także zagadnienia szkód wyrządzanych przez bezprawną działalność człowieka<sup>22</sup>. A. Podniesiński, charakteryzując ochronę środowiska jako funkcję państwa, zauważa, że „Kontrolowana forma zarządzania zasobami środowiska i jakością jest powszechnie stosowana na świecie. Różny jest natomiast zakres stosowania tej formy, który zmienia się w zależności od panującego systemu społeczno-gospodarczego, stopnia rozwoju, położenia geograficznego danego kraju”<sup>23</sup>.

<sup>18</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 19 września 2006 r., II OSK 1088/05.

<sup>19</sup> T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, 1978, s. 70.

<sup>20</sup> A. R. Radcliffe-Brown, *O pojęciu funkcji w naukach społecznych*, [w:] W. Derczyński, A. Jasińska-Kania, J. Szacki (red.), *Elementy teorii socjologicznych. Materiały do dziejów współczesnej socjologii zachodniej*, Warszawa 1975, s. 195.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 192.

<sup>22</sup> E. Stankiewicz, *Polskie prawodawstwo leśne*, Warszawa 1967, s. 109.

<sup>23</sup> A. Podniesiński, *Podstawowe problemy ochrony środowiska w Polsce*, Warszawa 1979, s. 10.

Zakres funkcji ochronnej lasów wyznaczają w sposób ogólny zasady prawne ochrony środowiska. W szczególności są to: zasada zrównoważonego rozwoju<sup>24</sup>, zasada kompleksowej ochrony środowiska, zasada prewencji oraz zasada przezorności. Lasy jako element środowiska podlegają ochronie głównie na podstawie instrumentów administracyjnoprawnych ochrony środowiska. W ocenie L. Klat-Werteleckiej, „Stosowanie instrumentów administracyjnych ma na celu zapobieganie zagrożeniom dla zasobów leśnych lub przywracanie naruszonego bezpieczeństwa i porządku, a środkiem do osiągnięcia tego celu jest przymus administracyjny”<sup>25</sup>.

Szczególne role przy wyznaczaniu funkcji ochronnej lasów przypada ustawie z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (p.o.ś.)<sup>26</sup>, która stanowi część ogólną wobec przepisów szczegółowych zawartych w u.l. Zgodnie z art. 3 pkt 39 p.o.ś., las jest jednym z elementów środowiska. Funkcja ochronna lasów realizuje cele ochrony środowiska określone w art. 3 pkt 13 p.o.ś. definiującym pojęcie „ochrona środowiska”. Treść definicji legalnych pojęć: „środowisko” i „ochrona środowiska” należy uwzględnić w pierwszej kolejności przy ustaleniu ogólnego zakresu funkcji ochronnych lasów. Ponadto, zgodnie z art. 77 u.l., lasy zaliczone do lasów ochronnych na podstawie przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych stają się lasami ochronnymi w rozumieniu ustawy. Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (u.o.g.r.l.)<sup>27</sup> reguluje zasady ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji i poprawiania wartości użytkowej gruntów (art. 1).

W przepisach u.o.g.r.l. uregulowano także ograniczenia dotyczące realizacji inwestycji budowlanych na terenach lasów ochronnych. Zgodnie z art. 9 ust. 2 u.o.g.r.l., w lasach ochronnych mogą być wznoszone budynki i budowle służące gospodarce leśnej, obronności lub bezpieczeństwu państwa, oznakowaniu nawigacyjnemu, geodezyjnemu, ochronie zdrowia oraz urządzenia służące turystyce. Zdaniem NSA, „Przez «budynki i budowle służące gospodarce leśnej» (art. 9 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów leśnych), należy rozumieć wyłącznie tego rodzaju obiekty budowlane, które przeznaczone są do wypełniania funkcji i zadań związanych bezpośrednio z gospodarką leśną, określonych w art. 6 pkt 1 ustawy o lasach”<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> Zob. też Z. Bukowski, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju a gospodarka leśna*, [w:] M. Woźniak, M. Kościelniak-Marszał (red.), *Ochrona i użytkowanie zasobów leśnych*, Wrocław 2015, s. 93–101.

<sup>25</sup> L. Klat-Wertelecka, *Administracyjnoprawne instrumenty ochrony lasów*, [w:] M. Woźniak, M. Kościelniak-Marszał (red.), *op. cit.*, s. 118.

<sup>26</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

<sup>27</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 909 ze zm.

<sup>28</sup> Zob. wyrok NSA z (do 2003.12.31) w Warszawie z dnia 3 marca 1999 r., IV SA 1960/98.

W przypadkach uzasadnionych ważnymi względami społecznymi i brakiem innych gruntów lasy ochronne mogą być przeznaczone na inne cele niż określone w ust. 2, po uzyskaniu zgody właściwego organu wymienionego w art. 7 ust. 2.

#### 4. Zasada ochrony lasów wielofunkcyjnych

Zasada ochrony lasów wielofunkcyjnych nie została wprost sformułowana w przepisach u.l. Jej treść można wyinterpretować w szczególności z zasad prowadzenia gospodarki leśnej określonych w art. 8 u.l. Z przepisu wynika, że gospodarkę leśną prowadzi się według następujących zasad: 1) powszechnej ochrony lasów; 2) trwałości utrzymania lasów; 3) ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów; 4) powiększania zasobów leśnych. Na gruncie zasad gospodarki leśnej w literaturze przedmiotu przedstawiono koncepcję lasu wielofunkcyjnego. Zakłada ona, że istnieje możliwość zagospodarowania lasu i prowadzenia gospodarki leśnej w sposób trwały, tzn. zapewniający trwałość wszystkich materialnych i niematerialnych funkcji lasu. Ustawodawca w art. 6 ust. 1a u.l. określił, że trwale zrównoważona gospodarka leśna obejmuje działalność zmierzającą do ukształtowania struktury lasów i ich wykorzystania w sposób i tempie zapewniającym trwałe zachowanie ich bogactwa biologicznego, wysokiej produktywności oraz potencjału regeneracyjnego, żywotności i zdolności do wypełniania, teraz i w przyszłości, wszystkich ważnych ochronnych, gospodarczych i socjalnych funkcji na poziomie lokalnym, narodowym i globalnym, bez szkody dla innych ekosystemów. Według S. Zięby, system leśny dąży do utrzymania (lub przywrócenia) *status quo* za sprawą sprzężeń zwrotnych wynikających z praw przyrody<sup>29</sup>. System leśny jest jednym z kluczowych elementów realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Pojęcie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej ma swoje źródło w teorii trwałości użytkowania lasu rozwijanej w XVIII w. oraz ciągłości jego użytkowania i zasady zrównoważonego rozwoju. W naukach leśnych wyrażono pogląd, że formułowanie zasad trwałego i zrównoważonego leśnictwa traktować należy jako proces ciągły, ewolucyjny, dostosowany do postępu rozwoju cywilizacji, wiedzy, zmiany warunków środowiskowych, zmiany potrzeb oraz oczekiwań społecznych i zapotrzebowań na rolę leśnictwa. Głównym przedmiotem i jednocześnie celem trwałej i zrównoważonej gospodarki leśnej

<sup>29</sup> S. Zięba, *Ekosystem leśny wartością człowieka*, Warszawa, Lublin 2002, s. 82.

jest las wielofunkcyjny, który ma pełnić równocześnie wszystkie funkcje w różnym stopniu<sup>30</sup>. W literaturze przedmiotu wyrażono pogląd, według którego „Wielofunkcyjność lasu, a zwłaszcza wymienione na pierwszym miejscu w szeregu dokumentów ochronne funkcje lasu oraz twierdzenia o wysuwającej się na pierwszy plan «ekologicznej» roli lasu, musi być wynikiem kompromisów pomiędzy idealnym spełnianiem przez wszystkie tereny leśne każdej funkcji lasu (ochronnej, produkcyjnej, społecznej)”<sup>31</sup>.

Przyjmuje się, że na dużych obszarach las, zgodnie z zasadą wielofunkcyjnej ochrony lasów, powinien charakteryzować zdolność do spełnienia następujących funkcji: 1) glebochronnej obejmującej ochronę powierzchni ziemi i pobudzanie procesów glebotwórczych; 2) hydrologicznej polegającej na ochronie wód i tworzeniu korzystnych warunków życia biologicznego; 3) atmosferyczno-klimatycznej dotyczącej ochrony powietrza i regulacji jego składu oraz tworzenia korzystnych warunków tropoklimatycznych w warstwie atmosfery bezpośrednio przylegającej do powierzchni Ziemi; 4) ekologicznej związanej z tworzeniem warunków do zachowania bazy genetycznej rodzimych gatunków flory i fauny, ochrony różnorodności biologicznej oraz czasowej i przestrzennej ciągłości procesów ekologicznych; 5) krajobrazowej obejmującej wzbogacanie i różnicowanie krajobrazu, zwiększanie walorów estetycznych i wielkoprzestrzennych ochrony środowiska; 6) ochrony przyrody przejawiającej się w ochronie zagrożonych składników flory i fauny na wydzielonych obszarach oraz pozakonserwatorską ochroną całej przyrody przez zachowanie lub odtwarzanie warunków i procesów zapewniających istnienie, adaptację i przetrwanie gatunków; 7) surowcowej zakładającej produkcję użytecznej biomasy, zwłaszcza drewna, oraz innych surowców i produktów; 8) majątkowej i dochodowej związanej z zachowaniem ekonomicznej wartości zasobów leśnych i pomnażaniem dochodu narodowego; 9) stwarzania miejsc pracy, połączoną ze stałym i okresowym zapewnianiem miejsc pracy i umożliwianiem ludności uzyskiwania dochodów; 10) regulującej użytkowanie ziemi obejmującej zachowanie rezerwy powierzchni ziemi, możliwości rekultywacji terenów zdegradowanych i zdewastowanych oraz zalesiania gruntów wyłączonych z innych form użytkowania; 11) rekreacyjnej związanej z tworzeniem warunków do rozwoju turystyki i wypoczynku ludności w bezpośrednim kontakcie z przyrodą; 12) kulturowej i oświatowej (cywilizacyjnej) dotyczącej

<sup>30</sup> M. Czuba, *Doskonalenie gospodarki leśnej*, Warszawa 2002, s. 16.

<sup>31</sup> J. Gliwicz, *Ochrona różnorodności biologicznej w programie kompleksowej ochrony zasobów leśnych*, [w:] *Polska polityka kompleksowej ochrony zasobów leśnych. Ekspertyza wykonana na zlecenie Departamentu Leśnictwa Ministerstwa Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa pod kierunkiem prof. dr. hab. Andrzeja Grzywacza*, Warszawa 1994, s. 49.

tworzenia warunków do przeżyć duchowych i estetycznych, inspiracji do działań twórczych, poznawczych i edukacyjnych oraz kształtowania modelu życia w harmonii z przyrodą; 13) zdrowotnej, której wyrazem jest zapewnienie specyficznego mikroklimatu, korzystnego dla zdrowia człowieka; 14) obronnej oznaczającej respektowanie operacyjno-taktycznej roli lasu w działaniach militarnych; 15) stymulującej rozwój innych działów gospodarki, której wyrazem jest tworzenie warunków rozwoju produkcji rolnej, zakładów przerobu drewna, usług turystycznych, hotelarstwa, gastronomii itp.; 16) ochronnej przed klęskami żywiołowymi, związanej z ograniczaniem niebezpieczeństwa i rozmiaru negatywnych dla ludności skutków lawin, powodzi, huraganów, erozji gleb itp.<sup>32</sup> W literaturze przedmiotu wyrażono także pogląd, że lasy o charakterze ochronnym obejmują obiekty leśne, których głównym przeznaczeniem jest spełnienie zadań glebochronnych, wodochronnych, klimatycznych, zdrowotnych, estetyczno-krajoznawczych oraz innych wynikających z przepisów z zakresu ochrony przyrody. Produkcja drewna w tych lasach odbywa się tylko w takim zakresie, w jakim jest to dopuszczalne z punktu widzenia utrzymania lasu w stanie zabezpieczającym wypełnianie funkcji o charakterze ochronnym<sup>33</sup>.

Zdaniem P. Paschalisa-Jakubowicza, rola i znaczenie lasu w pełnieniu funkcji ochronnych różnych warstw gleby i wody jest nie do przecenienia, przede wszystkim dlatego, że umożliwia funkcjonowanie systemów leśnych, a także infrastruktury budowlanej. Pewna część funkcji ochronnych lasu, np. kształtowanie klimatu globalnego i lokalnego, produkcja tlenu, poprawa jakości wody, filtrowanie wody i wiele innych, jest traktowana jako rodzaj efektu zewnętrznego leśnictwa, dlatego prowadzenie lub zaniechanie gospodarki leśnej nie powoduje zauważalnych zmian. Nie oznacza to, że takiego wpływu nie ma<sup>34</sup>.

W Badenii-Wirtembergii opracowano wytyczne dotyczące zasad i kryteriów wydzielania poszczególnych rodzajów lasów ochronnych. Wprowadzono w nich pojęcie działania na rzecz dobrobytu i komfortu ludności, którą to funkcję spełniają lasy, a zwłaszcza lasy ochronne. Pojęciem lasy ochronne określa się tam takie lasy, które oprócz produkcji drewna tworzą lub chronią walory krajobrazu i zdrowia społecznego i które z tych powodów same wymagają ochrony, jak również specjalnego traktowania gospodarczo-leśnego. Wiele lasów ochronnych ma duże znaczenie dla warunków produkcji rolnej<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> R. Miś, *Urządzanie lasów wielofunkcyjnych*, Poznań 2007, s. 88–89.

<sup>33</sup> E. Stankiewicz, *Polskie prawodawstwo...*, s. 105.

<sup>34</sup> P. Paschalis-Jakubowicz, *Polskie leśnictwo w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 165.

<sup>35</sup> W. Grochowski, *Las a produkcja żywności*, Warszawa 1988, s. 16.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że funkcje ochronne lasów wyrażają się 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, a także różnorodności krajobrazu i lepszych warunków dla produkcji rolniczej. Znaczenie lasu pod względem klimatycznym polega na niwelowaniu rocznych i dobowych przeciętnych temperatur, na ochronie gleby przed wysuszeniem, na oczyszczaniu powietrza z kurzu i dwutlenku węgla<sup>36</sup>. Według M. A. Król, „Wszystkie formy zagospodarowania i ochrony lasów, mające na celu zapewnienie ich trwałości i właściwej eksploatacji zasobów leśnych służą jednocześnie realizacji nadrzędnego celu ochrony przyrody, czyli zachowaniu różnorodności biologicznej. W szczególności można wskazać ustanowione w ustawie lasy ochronne i leśne kompleksy promocyjne”<sup>37</sup>.

W Szwajcarii przeważnie funkcję ochronną pełnią lasy otaczające miasta, osiedla i pozostałą infrastrukturę inżynierską, podobnie jak w Liechtensteinie. W pozostałej części Europy w grupie lasów ochronnych przeważają inne świadczenia ochronne głównie dotyczące wód i gleby<sup>38</sup>. W analizach przyrodniczego znaczenia lasu podkreśla się szczególnie wpływ lasów na: klimat, stosunki wodne, stosunki glebowe oraz urozmaicenie składu szaty roślinnej i żyjącego w niej świata zwierząt<sup>39</sup>.

358

## 5. Model prawny lasów ochronnych w ustawie o lasach z 1991 r.

W ustawie z 28 września 1991 r. o lasach (u.l.) instytucję lasów ochronnych regulują przepisy rozdziału 3 ustawy w art. 15–17. Model prawny tej instytucji tworzą dwie grupy norm regulujących: 1) rodzaje lasów ochronnych, 2) zasady i tryb uznawania lasów za ochronne oraz szczegółowe zasady prowadzenia w nich gospodarki leśnej.

W instytucji prawnej lasów ochronnych można odróżnić następujące warunki jej istnienia: cel, części składowe oraz płaszczyzny ich powiąza-

<sup>36</sup> E. Stankiewicz, *Lasy jako dobro społeczne*, [w:] L. Jastrzębski, E. Stankiewicz, *Ochrona lasów przed szkodnictwem*, Warszawa 1972, s. 7–8.

<sup>37</sup> M. A. Król, *Użytkowa ochrona różnorodności biologicznej w lasach*, [w:] M. Górski, J. Miłkowska-Rębowska, *Prawo ochrony różnorodności biologicznej*, Warszawa 2013, s. 130.

<sup>38</sup> *Ibidem*, s. 171.

<sup>39</sup> S. Szymański, *Ekologiczne podstawy hodowli lasu*, Warszawa 2000, s. 198–201.

nia z innymi ustawami, takimi jak: ustawa p.o.ś., u.o.g.r.l. oraz ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (u.o.p.)<sup>40</sup>. Instytucję prawną lasów ochronnych uregulowaną w u.l. rozwijają normy znajdujące się w ww. ustawach, które są skierowane na realizację wspólnego celu w postaci zapewnienia szczególnego reżimu ochronnego tej kategorii lasów w celu realizacji zasady ochrony lasów wielofunkcyjnych.

Przechodząc do analizy części składowej modelu instytucji prawnej lasów ochronnych, należy zacząć od wskazania rodzajów lasów ochronnych. W art. 15 u.l. określono rodzaje lasów ochronnych. Według tego przepisu, za lasy szczególnie chronione, zwane 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 uszkodzone na skutek działalności przemysłu; 5) stanowią drzewostany nasienne lub ostoje zwierząt i stanowiska roślin podlegających ochronie gatunkowej; 6) mają szczególne znaczenie przyrodniczo-naukowe lub dla obronności i bezpieczeństwa Państwa 7) są położone: a) w granicach administracyjnych miast i w odległości do 10 km od granic administracyjnych miast liczących ponad 50 tys. mieszkańców, b) w strefach ochronnych uzdrowisk i obszarów ochrony uzdrowiskowej w rozumieniu ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych<sup>41</sup>, c) w strefie górnej granicy lasów.

Uznanie lasu za ochronny lub pozbawienie go tego charakteru następuje na podstawie decyzji administracyjnej. Organem właściwym do wydania takiej decyzji, w zależności od własności lasu, jest: 1) Minister Środowiska w odniesieniu do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa. Minister wydaje decyzję na wniosek Dyrektora Generalnego. Wniosek taki musi być zaopiniowany przez radę gminy. Przed wydaniem decyzji minister jest zobowiązany radzie gminy przedstawić wniosek Dyrektora Generalnego. Opinia rady gminy nie jest wiążąca. Starosta w odniesieniu do lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa wydaje decyzję po uzgodnieniu z właścicielem lasu i po zasięgnięciu opinii rady gminy. W konsekwencji negatywne stanowisko właściciela lasu uniemożliwia uznanie jego lasu za ochronny. Oznacza to, że nie można uznać lasu za ochronny, jeżeli sprzeciwia się temu właściciel lasu. Stanowisko rady gminy nie jest wiążące dla starosty. Ten sam tryb obowiązuje przy

<sup>40</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1651 ze zm.

<sup>41</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 651 i 742 oraz z 2015 r., poz. 1844.

pozbawieniu lasu charakteru lasu ochronnego. Ustawa nie wyjaśnia, kiedy może nastąpić pozbawienie lasu charakteru ochronnego. W piśmiennictwie przyjmuje się, że tylko wtedy, kiedy ustały przyczyny uznania go za ochronny<sup>42</sup>.

Treść art. 16 u.l. należy interpretować łącznie z art. 15 u.l. Przepis art. 15 u.l. określa przesłanki materialnoprawne uznania za lasy ochronne. Ustawodawca wskazał, które lasy posiadające cechy wymienione w art. 15 u.l. mogą być uznane za lasy ochronne. Właściwy organ, pozbawiając las charakteru ochronnego, powinien zatem kierować się przede wszystkim przesłankami określonymi w art. 15 u.l. Z art. 16 u.l. wynika, że po przeniesieniu prawa własności lasów zmieniają się jedynie organy kompetentne do nadania lasom kategorii ochronności lub jej pozbawienia. W rozporządzeniu 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 leśnej<sup>43</sup> określono, które lasy mogą być uznane za ochronne. Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 25 sierpnia 1992 r. określa natomiast szczegółowe zasady prowadzenia gospodarki leśnej w lasach ochronnych. W decyzji o uznaniu lasu za ochronny następuje indywidualizacja tych zasad w odniesieniu do konkretnego lasu ochronnego.

360

Wniosek o uznanie lasu za ochronny lub pozbawienie go tego charakteru powinien zawierać: 1) określenie powierzchni i opis lasu, 2) szczegółowe uzasadnienie dotyczące celów uznania lasu za ochronny lub pozbawienia go tego charakteru, w tym również skutki społeczne, przyrodnicze i ekonomiczne, 3) kopię mapy przeglądowej z zaznaczonymi granicami lasu, 4) uzgodnienia lub opinie wskazane w ustawie o lasach.

Na temat instytucji prawnej lasów ochronnych wypowiedział się także Trybunał Konstytucyjny. Zdaniem TK, „uznawanie lasów za ochronne związane jest z ochroną przyrody [...]. Nadawanie bowiem określonym terenom leśnym charakteru lasu ochronnego ma na celu poprawę warunków środowiska naturalnego na danym terenie oraz spełnienie przez te lasy różnorodnych funkcji środowiskowo-twórczych i społecznych. Uznanie lasu za ochronny powinno zatem leżeć również w szeroko rozumianym interesie społeczności lokalnej. Spełnianie natomiast przez lasy ochronne szczególnych funkcji społecznych, [...]”<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> Zob. W. Radecki, *Komentarz do art. 16 ustawy o lasach*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2012.

<sup>43</sup> Dz. U. z 1992 r. Nr 67, poz. 337.

<sup>44</sup> Zob. wyrok TK z dnia 28 czerwca 1994 r., K. 14/93, OTK 1994, Nr I, poz. 13, Lex nr 25101.

Organy wskazane w art. 16 u.l., uznając las za ochronny lub pozbawiając go tego charakteru, powinny kierować się zatem tylko przesłankami określonymi w art. 15 u.l. Wskazać należy, że wśród tych przesłanek nie występuje okoliczność w postaci przejścia prawa własności na inny podmiot. Ustawodawca w żadnym bowiem przepisie nie uzależnił utraty funkcji ochronnej lasów od zmian związanych z prawem własności tych lasów. Katalog przesłanek pozwalających na uznanie za las ochronny lub pozbawiających ich tego charakteru jest zamknięty i nie obejmuje zmian dotyczących właściciela lasów. Treść art. 16 u.l. należy także wyklądać łącznie z treścią art. 2 u.l. Według tego artykułu, przepisy ustawy stosuje się do lasów bez względu na formę ich własności. Zgodnie z art. 1 u.l., ustawa określa 1) zasady zachowania, ochrony i powiększania zasobów leśnych oraz zasady gospodarki leśnej w powiązaniu z innymi elementami środowiska i z gospodarką narodową; 2) zasady odpowiedzialności za naruszenie przepisów: a) rozporządzenia Rady (WE) nr 2173/2005 z 20 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia systemu zezwoleń na przywóz drewna do Wspólnoty Europejskiej FLEGT45; b) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 z 20 października 2010 r. ustanawiającego obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna<sup>46</sup>.

Zdaniem B. Rakoczego, przepis ten reguluje przede wszystkim zasady, przy czym chodzi tu o zasady zachowywania, ochrony i powiększania zasobów leśnych, a także zasady gospodarki leśnej<sup>47</sup>. Z analizowanego przepisu wynika, że u.l. ma zastosowanie do każdego lasu, bez względu na formę jego własności. Oznacza to, że co do zasady każdy przepis ustawy będzie miał zastosowanie do każdego lasu, niezależnie od osoby właściciela i przypisanej jego funkcji.

W konsekwencji można przyjąć domniemanie, że dana regulacja będzie miała zastosowanie do każdego lasu, niezależnie od osoby właściciela, chyba że co innego wynika wyraźnie z ustawy. Zatem na przyjęcie odmiennego rozwiązania wobec lasów będących przedmiotem własności Skarbu Państwa i wobec innych lasów konieczne jest istnienie stosownej normy prawnej<sup>48</sup>. Według § 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z 12 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwen-

<sup>45</sup> Dz. Urz. UE L 347 z 30.12.2005, s. 1, ze zm.

<sup>46</sup> Dz. Urz. UE L 295 z 12.11.2010, s. 23.

<sup>47</sup> B. Rakoczy, *Komentarz do art. 1 ustawy o lasach*, [w:] *Ustawa o lasach. Komentarz*, Lex, 2011, nr 93314.

<sup>48</sup> B. Rakoczy, *Komentarz do art. 2 ustawy o lasach*, [w:] *Ustawa o lasach. Komentarz*, Lex, 2011, nr 93314.

taryzacji stanu lasu<sup>49</sup>, przy sporządzaniu planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu uwzględnia się m.in. zasady prowadzenia gospodarki leśnej w lasach ochronnych.

Sporządzający plan urządzenia lasu przygotowuje: dane dotyczące powierzchni i miąższości w odniesieniu do poszczególnych klas wieku drzewostanów, ujęte tabelarycznie według funkcji lasów, w szczególności funkcji lasów ochronnych. Tryb sporządzania uproszczonego planu urządzenia lasu obejmuje sporządzenie w szczególności zestawienia powierzchni lasów ochronnych. Tryb sporządzania inwentaryzacji stanu lasu obejmuje sporządzenie w szczególności: skróconego opisu lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia, zawierającego informację o kategorii ochronności w przypadku lasu ochronnego. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 6 u.l., plan urządzenia lasu jest podstawowym dokumentem gospodarki leśnej opracowywanym dla określonego obiektu, zawierającym opis i ocenę stanu lasu oraz cele, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej. W literaturze przedmiotu zwrócono uwagę, że wskazania kierunkowe planu urządzenia lasu powinny koncentrować się na: 1) wskazaniu rodzaju odnowienia z preferencją odnowienia naturalnego; 2) zabudowie biologicznej linii podziału powierzchniowego, cieków wodnych i obrzeży lasu; 3) zaprojektowaniu sieci małej retencji wodnej w uzgodnieniu z planem retencji w zlewni; 4) wskazaniu zasad prowadzenia gospodarstw specjalnych oraz 5) uwzględnieniu w regulacji użytkowania niezbędnych wyłączeń, np. kęp drzew na zrębach, fragmentów starodrzewi itp. Plan urządzenia lasu powinien także: 1) preferować półnaturalną hodowlę lasu w szczególności cennych przyrodniczo lasach; 2) określać zakres programów wzmagania ochronnych i społecznych funkcji lasu, w tym przywracania lub nadania lasom (zdegradowanym, występujących na gruntach porolnych) zdolności do pełnienia wielostronnych funkcji w sposób ciągły; 3) określać sposoby zwiększenia zdrowotności i żywotności drzewostanów oraz 4) określać sposoby różnicowania, doskonalenia i przeciwdziałania degradacji ekosystemów leśnych<sup>50</sup>. W orzecznictwie NSA wyrażono pogląd, według którego z dniem wejścia w życie ustawy z 28 września 1991 r. o lasach niedopuszczalne jest uznanie lasu za ochronny w postępowaniu o zatwierdzenie planu urządzenia lasu<sup>51</sup>.

Status lasów ochronnych jest przede wszystkim konsekwencją realizacji obowiązków prawnych nałożonych przez ustawodawcę na organy

<sup>49</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 1302.

<sup>50</sup> J. Głaz, *Koncepcja planu urządzenia lasu z uwzględnieniem zasad trwałej i zrównoważonej gospodarki leśnej*, [w:] E. Stępień (red.), *Urządzanie lasu wielofunkcyjnego. Opinie poglądy, propozycje*, Warszawa 2004, s. 44.

<sup>51</sup> Zob. uchwała składu 5 sędziów NSA z dnia 28 grudnia 1995 r., VI SA 22/95, ONSA 1996, Nr 1, poz. 10.

ochrony środowiska wymienione w art. 16 u.l. oraz na właściciela lasu. W celu zapewnienia zasady powszechnej ochrony lasów właściciele lasów mają określone obowiązki prawne (art. 9 ust. 1 u.l.). Obowiązki te związane są także z uznaniem lasu za las ochronny. Utrata cechy ochronności lasów nie może zatem być powiązana niejako automatycznie ze zmianą właściciela tych lasów bez uwzględnienia przesłanek określonych w art. 15 u.l.

## **6. Podsumowanie**

Rozważania swoje zacząłem od przedstawienia ewolucji instytucji prawnej lasów ochronnych, poprzez zakres funkcji ochronnej lasów w prawie ochrony środowiska, a zakończyłem na charakterystyce modelu prawnego lasów ochronnych w u.l. Zamiarem moim było pokazanie tych wszystkich zagadnień od strony sposobu dochodzenia do aktualnego modelu prawnego instytucji lasów ochronnych w u.l. W artykule z oczywistych względów skupiłem także swoją uwagę na zasadniczych problemach związanych z lasami ochronnymi w prawie ochrony środowiska. Zwróciłem też uwagę na cele i warunki kształtowania się tej instytucji prawnej w ochronie lasów jako jednego z zasobów środowiska stanowiącego dobro wspólne. Licząc się z koniecznością ograniczenia objętości tej publikacji, zastosowałem w niej pewne skróty. Unikałem z tego powodu rozwijania zwłaszcza takich zagadnień, które już wcześniej omawiane były w innych opracowaniach. Obowiązujący model prawny instytucji lasów ochronnych nie jest w mojej ocenie zadowalający. Przyświecała mi generalna myśl o konieczności wypracowania nowej koncepcji modelu tej instytucji prawnej. Czyniąc to, starałem się nawiązać do zasadniczego nurtu myśli prawniczej, który polega na szukaniu odpowiedzi na pytanie: w jaki sposób są tworzone instytucje prawne poszczególnych gałęzi prawa i jakie cele one realizują? Dzisiaj prawnicy częściej niż wcześniej spotykają się instytucjami o niejednorodnym (kompleksowym) charakterze. Funkcjonują one najczęściej na pograniczu dziedzin prawa oraz nauki o środowisku obejmującej wiedzę merytoryczną o ochronie lasów. Zaprezentowane w tej publikacji podejście do badania instytucji prawnej lasów ochronnych wynika z pewnej specyfiki prawa ochrony środowiska, a to niewątpliwie nie sprzyjało ustaleniu wyraźnego zakresu i granic modelu instytucji prawnej lasów ochronnych.