



Klub Przyrodników

Owczary 17, 69-113 Górzycy

e-mail: klub.przyrodnikow.kp@gmail.com; [http:// www.kp.org.pl](http://www.kp.org.pl)

Konto: Santander nr 28 1090 1593 0000 0001 0243 0645; NIP: PL 927-15-06-791

Owczary, 29 sierpnia 2024 r.

L. dz. 597/2024

Sz. P.

Mikołaj Dorożala

Główny Konserwator Przyrody

W związku z projektem ustawy *o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o ochronie przyrody* (UD61, projekt z 8 sierpnia 2024 r.), przedstawiamy następujące uwagi:

W pierwszej kolejności sugerujemy rozważenie zakresu nowelizacji.

Głównym celem obecnie przedstawionego projektu jest usunięcie naruszenia prawa UE stwierdzonego wyrokiem TSUE C-432/21 z 2 marca 2023 r. Jednak projekt się do tego nie ogranicza – gdyż proponuje także inną zmianę: utworzenie Krajowej Rady Leśnej. Powstaje w związku z tym pytanie, czy obecna nowelizacja nie powinna być wykorzystana do rozwiązania także kilku innych – znacznie ważniejszych, pilniejszych od tworzenia Krajowej Rady Leśnej – problemów. Problemy takie widzimy przynajmniej w dwóch sferach.

Po pierwsze, w ramach procesu zainicjowanego Ogólnopolską Radą o Lasach, pilnie konieczna jest podstawa prawna do wyznaczania lasów *szczególnie cennych przyrodniczo i ważnych społecznie*. W przedstawionych po Naradzie materiałach Ministerstwo sugeruje, że w tym celu można wykorzystać narzędzie lasów ochronnych. Do tego trzeba by jednak pilnie znowelizować rozporządzenie w/s lasów ochronnych, ale także wprowadzić stosunkowo niewielkie, lecz istotne zmiany w ustawie:

1. Dać Ministrowi możliwość uznawania lasów Skarbu Państwa za ochronne nie tylko na wniosek Dyrektora Generalnego LP, ale także z urzędu (zmiana w art. 16 ust. 1);
2. W art. 15 ust. 7 rozszerzyć zdanie wprowadzające: *7) mają szczególne znaczenie społeczne w szczególności są położone*;
3. W art. 16 dodać ust. 3: *W decyzjach, o których mowa w ust. 1 i 1a organ może określić indywidualny sposób zastosowania w danym lesie zasad gospodarki leśnej określonych w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 17.*

Po drugie, nowelizacja przepisów dotyczących planów urządzenia lasu powinna być rozszerzona o dostosowanie tych przepisów do potrzeby skutecznego wdrożenia rozporządzenia (UE) 2024/1991 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 czerwca 2024 r. *w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych i zmiany rozporządzenia (UE) 2022/8691* (rozporządzenie NRL). Wynikający z art. 4 rozporządzenia NRL obowiązek wdrożenia środków w celu odbudowy dobrego stanu lub odtworzenia występowania siedlisk przyrodniczych dotyczy, w perspektywie 2050 r., ok. 3,3 mln ha lasów, czyli ok. 45% lasów w zarządzie Lasów Państwowych, potencjalnie determinując

gospodarkę leśną na tej powierzchni. Niezbędne środki będą obejmować w szczególności *wspieranie rozwoju rodzimych starodrzewów i dojrzałych drzewostanów, poprzez zaniechanie pozyskiwania drewna, wspieranie rozwoju rodzimych starodrzewów i dojrzałych drzewostanów poprzez aktywne zarządzanie sprzyjające rozwojowi funkcji samoregulacyjnych i odpowiedniej odporności, stosowanie podejścia "closer to nature forestry"*. Wymagaloby to następujących zmian w ustawie (dotyczących artykułów i tak nowelizowanych!):

4. W ramach zmian art. 7 ustawy o lasach, dodać także, jako jeden z celów gospodarki leśnej, pkt 2a) *przynwracanie do dobrego stanu oraz osiągnięcie właściwej powierzchni referencyjnej typów siedlisk przyrodniczych, o których mowa w art. 4 rozporządzenia (UE) 2024/1991, oraz odbudowa ekosystemów leśnych, o której mowa w art. 11 tego rozporządzenia.*
5. W ramach zmian art. 18 ust. 1 ustawy o lasach, dodać że plan urządzenia lasu sporządza się *z uwzględnieniem celów określonych w art. 4 oraz art. 11 rozporządzenia (UE) 2024/1991, oraz z uwzględnieniem krajowego planu odbudowy zasobów przyrodniczych jeżeli został opracowany.*
6. Wśród przesłanek do odmowy uzgodnienia projektu planu urządzenia lasu przez RDOŚ w proponowanym art. 18b ust. 5 ustawy o lasach powinna znaleźć się także przesłanka realizująca art. 11 rozporządzenia NRL: *jeżeli realizacja planu może (...) 3) przeszkodzić stałej poprawie stanu typów siedlisk wymienionych w załączniku I do rozporządzenia (UE) 2024/1991 aż do osiągnięcia przez nie dobrego stanu, lub stałej poprawie jakości siedlisk gatunków, o których mowa w ust. 7 tego rozporządzenia aż do osiągnięcia wystarczającej jakości tych siedlisk, lub znacznie pogorszyć stan obszarów, gdzie osiągnięto dobry stan odpowiednich siedlisk i wystarczającą jakość siedlisk gatunków.*
7. Wśród przesłanek do odmowy zatwierdzenia planu przez Ministra w proponowanym art. 22a ust. 5 ustawy o lasach powinna znaleźć się także przesłanka: *Minister właściwy do spraw środowiska odmawia zatwierdzenia planu urządzenia lasu, jeżeli: (...) a) projekt planu urządzenia lasu nie przyczynia się odpowiednio do osiągnięcia celów określonych w art 4 oraz art. 11 rozporządzenia (UE) 2024/1991 lub w krajowym planie odbudowy zasobów przyrodniczych.*

Natomiast co do meritum zaproponowanej przez MKiŚ zmiany wnosimy następujące uwagi:

8. Projekt w proponowanych art. 7a, 19aa, 19ab, 19ac ustawy o lasach, oraz w przepisie przejściowym art. 4 ustawy zmieniającej, słusznie porządkuje znaczenie prawne planów urządzenia lasu, uproszczonych planów urządzenia lasu, decyzji starosty lub nadleśniczego wydanych na podstawie inwentaryzacji stanu lasu – wprowadzając generalną zasadę, że bez odpowiedniego planu lub decyzji prowadzenie gospodarki leśnej jest możliwe w zasadzie tylko w zakresie wykonywania niezbędnych zadań i czynności niezwiązanych z pozyskaniem drewna. Jednak, wprowadza także dość szeroki katalog wyłączeń od tej reguły, w których także wykonywanie zadań i czynności związanych z pozyskaniem drewna jest jednak możliwe. Reguły te powielone są także w przepisach karnych proponowanych jako art. 66ea-66ed.

Niektóre z tych wyłączeń budzą wątpliwości, także dotyczące zgodności z prawem UE. W konsekwencji, konieczne wydaje się albo usunięcie wyłączeń wymienionych niżej, albo – w przypadku ich pozostawienia – wprowadzenie dodatkowych przepisów, rozwiązujących wskazane problemy. W szczególności:

- a) Wyłączenie zezwalające na pozyskanie drewna, *gdy jest to niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego albo wyeliminowania bezpośredniego zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi, a brak jest rozwiązań alternatywnych* – faktycznie w wymienionych celach może być potrzebne pilne usuwanie drzew niebezpiecznych, ale zawsze istnieje rozwiązanie alternatywne wobec gospodarczego wykorzystania usuwanych drzew. Tym samym, w świetle proponowanej definicji pozyskania drewna, zwykle nie mamy do czynienia z *brakiem rozwiązań alternatywnych wobec pozyskania drewna.*

- b) Wyłączenie zezwalające na pozyskanie drewna, *gdy jest to niezbędne do realizacji obowiązków, o których mowa w art. 9 ust. 1, i nie powoduje utraty walorów krajobrazowych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody* – jak w takiej sytuacji zapewnione zostanie zastosowanie art. 6(3) dyrektywy siedliskowej wobec takich czynności? Zwracam tu w szczególności uwagę, że w wyroku C-661/20 z 22 czerwca 2022 r. TSUE uznał, że *zwolnienie cięć sanitarnych oraz działań mających na celu zapobieganie zagrożeniom dla lasów i usuwanie skutków szkód wyrządzonych przez kłeski żywiołowe z obowiązku poddania ich, w sytuacji gdy mogą mieć one znaczący wpływ na obszary „Natura 2000”, odpowiedniej ocenie oddziaływania na dany obszar z punktu widzenia założeń jego ochrony, narusza art. 6(3) dyrektywy siedliskowej.*
- Ponadto, kto i jak miałby oceniać, czy cięcia sanitarne *powodują utratę walorów krajobrazowych?* Oceny takiej na pewno nie można powierzać podmiotowi wykonującemu te cięcia. Taka niejednoznaczność przepisu jest niewłaściwa zwłaszcza w kontekście potencjalnej penalizacji jego naruszenia.
- c) Wyłączenie zezwalające na pozyskanie drewna, *gdy jest to niezbędne dla ograniczenia poważnych szkód powstałych w wyniku pożarów lub innych kłesk żywiołowych* – wątpliwości jak powyżej: jak w takiej sytuacji zapewnione zostanie zastosowanie art. 6(3) dyrektywy siedliskowej wobec takich czynności? Zwracamy tu uwagę, że wybór właściwej ścieżki postępowania po zniszczeniu drzewostanu przez pożar lub inne kłeski żywiołowe nie jest jednoznaczny. W wielu publikacjach¹ wykazano, że cięcia usuwające pozostałości zniszczonego drzewostanu (tzw. *salvage logging*) i próby sztucznego odnowienia mają niekiedy bardziej negatywny wpływ na środowisko, niż sama kłeska żywiołowa. Z ekonomicznego punktu widzenia, pozyskanie drewna z drzew zniszczonych lub uszkodzonych jest zwykle uzasadnione, ale z ekologicznego punktu widzenia strategia pozostawienia takiego drzewostanu do naturalnej sukcesji jest często korzystniejsza. Nie jest więc wcale oczywiste, jakie działania w takiej sytuacji są *„niezbędne dla ograniczenia poważnych szkód”* i kto miałby o tym decydować. Taka niejednoznaczność przepisu jest niewłaściwa zwłaszcza w kontekście potencjalnej penalizacji jego naruszenia.
- d) Wyłączenie zezwalające na pozyskanie drewna, *gdy zadania i czynności wynikają z pilnych potrzeb związanych z pielęgnowaniem drzewostanu* - pielęgnowanie drzewostanu zwykle bez większej szkody dla lasu może poczekać na wyjaśnienie sytuacji prawnej planu urządzenia lasu; zwykle nie jest aż tak pilne, by nie można odłożyć go o kilka miesięcy, rok czy nawet dwa lata. Wyjątek dla *pilnych potrzeb* pielęgnacyjnych nie jest więc konieczny, a spowoduje problemy interpretacyjne: kto może i powinien decydować o „pilności” potrzeb. Taka niejednoznaczność przepisu jest niewłaściwa zwłaszcza w kontekście potencjalnej penalizacji jego naruszenia.
- e) Wyłączenie zezwalające na pozyskanie drewna, *gdy zadania i czynności wynikają z pilnych potrzeb związanych z pielęgnowaniem drzewostanu w granicach obszarów Natura 2000, jeżeli te zadania i czynności zostały zaplanowane w projekcie planu urządzenia lasu lub uproszczonego planu urządzenia lasu, dla którego zakończono procedurę strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, i z której wynika brak znaczącego negatywnego oddziaływania na obszary Natura 2000* – nie jest jasne, co autor projektu rozumie przez *zakończenie procedury strategicznego oddziaływania na środowisko?* Procedura przewidziana w ustawie o ocenach oddziaływania na środowisko nie kończy się żadnym konkluzywnym

¹ por. literatura zebrana w: Pawlaczyk P. 2017. Funkcje przyrodnicze lasu po wielkoskalowych zaburzeniach. Przegląd literatury – przyczynek do wyboru strategii postępowania: https://kp.org.pl/pdf/stanowiska/ktg/2017-08-28_przyroda_las_po_zaburzeniach.pdf

rozstrzygnięciem żadnego organu co do braku znacząco negatywnego oddziaływania na obszary Natura 2000. Zakończeniem procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest z definicji dopiero akt przyjęcia planu, będącego przedmiotem takiej oceny. Za konkluzję o “braku znacząco negatywnego oddziaływania na obszary Natura 2000” na pewno nie można przyjąć poglądu podmiotu sporządzającego plan, wyrażonego w prognozie oddziaływania na środowisko (dokumencie prywatnym) ani w podsumowaniu oceny. W szczególności, absurdalne byłoby zastosowanie tego wyjątku w sytuacji, gdy na plan urządzenia lasu zostanie wniesiona skarga do sądu administracyjnego z zarzutem nieuprawnionego przyjęcia *braku znacząco negatywnego oddziaływania na obszary Natura 2000*, a sąd wstrzyma wykonanie planu.

9. Korekt wymagają niektóre proponowane definicje:
- Rębnia zupełna – zwykle jest definiowana jako *jednoczesne usunięcie dotychczasowego drzewostanu z określonej powierzchni* (słowo *jednorazowe* jest nietrafne, gdyż nie da się usunąć dotychczasowego drzewostanu wiele razy);
 - Pozyskanie drewna – zwykle jest rozumiane tak, że obejmuje nie tylko usunięcie drzewostanu, ale także usunięcie drzew z drzewostanu (np. w ramach cięć przedrębnych lub rębni przerębowej).
10. Co do proponowanego brzmienia art. 18 ust. 4 pkt 3a ustawy o lasach: nie da się określić *ilości dozwolonego do pozyskania drewna, jako (...) etat powierzchniowy użytków przedrębnych*, ponieważ etat powierzchniowy określa z definicji powierzchnię (ha), a nie ilość drewna (m³).
11. W art. 18 ust. 4 pkt 4 i 5 ustawy o lasach przewidziano ujęcie w planie urządzenia lasu wykazu i mapy projektowanych cięć, zawierającego w szczególności formy i rodzaje projektowanych rębni. Sprawi to, że wykazane w planie cięcia będą traktowane jako zadanie obligatoryjne. W art. 23 należałoby jednoznacznie zapisać, że nadleśniczy może nie tylko zmienić rodzaj rębni, ale także odstąpić od realizacji cięć ujętych w planie, jeżeli jest to potrzebne do realizacji celów, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1-4
12. Co do proponowanego art. 18b ust. 3 ustawy o lasach, zwracamy uwagę że regionalna rada ochrony przyrody co do zasady jest organem kolegialnym, wyrażającym opinie w formie uchwał. Nie można przyjmować w trybie fikcji prawnej domniemania pozytywnej opinii działającego w taki sposób organu, gdyż naruszałoby to prawa jego członków (niekoniecznie mających wpływ na termin sformułowania opinii) do udziału w kształtowaniu opinii rady.
13. W proponowanym art. 18b ust. 4 oraz w art. 22 ust. 3b należy doprecyzować, komu przysługuje zażalenie na postanowienie uzgadniające projekt planu lub odmawiające jego uzgodnienia, biorąc także pod uwagę, skąd odpowiednie podmioty dowiedzą się o wydaniu postanowienia? Nie jest jasne, czy zastosowanie przepisów k.p.a. do postanowień i zażeń w tej sprawie ma obejmować również art. 33 k.p.a., tj. prawo organizacji społecznej do wnioskowania o prawo strony w postępowaniu w sprawie uzgodnienia. W każdym razie, należy przewidzieć, że organizacja ekologiczna kwestionująca zatwierdzenie planu urządzenia lasu musi mieć możliwość zakwestionowania, i zainicjowania kontroli sądowej, także meritum postanowień uzgadniających, np. w przypadku uzgodnień dokonanych wbrew istnieniu przesłanek do odmowy uzgodnienia.
14. W proponowanym art. 18b ust. 5 pkt 1 ustawy o lasach proponujemy dla jasności doprecyzować: *naruszać przepisy dotyczące form ochrony przyrody, o których mowa w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, w szczególności naruszać ustalenia planów ochrony lub planów zadań ochronnych ustanowionych dla tych form*. Np. w związku z art. 105 ust. 5 ustawy o ochronie

przyrody, nieuwzględnienie ustaleń planu ochrony parku krajobrazowego w planie urządzenia lasu powinno skutkować obligatoryjną odmową zatwierdzenia planu urządzenia lasu.

15. W art. 28 ustawy o ochronie przyrody należy uchylić także art. 28 ust. 11 pkt. 3a, rezygnując z prób planowania ochrony obszarów Natura 2000 w planie urządzenia lasu, co nie sprawdza się w praktyce.
16. Wprowadzono (proponowany art. 18 ust. 5 ustawy o lasach) słuszną zasadę, że *zarządzenia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych dotyczące zakresu, formy i sposobu technicznego wykonania dokumentacji do projektu planu urządzenia lasu, w tym instrukcja urządzenia lasu, zasady hodowli lasu, instrukcja ochrony lasu oraz instrukcja ochrony przeciwpożarowej obszarów leśnych podlegają zatwierdzeniu przez ministra właściwego do spraw środowiska (...) i są publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej*. Potrzebny jest jednak przepis przejściowy, określający tryb postępowania z obecnymi instrukcjami, wprowadzonymi w życie zarządzeniami DGLP, tym bardziej, że obecna polityka leśna wymagałaby wprowadzenia w nich zmian (tj. nie powinny one być zatwierdzone przez Ministra w obecnej postaci).
17. Art. 22b stanowi, że *Organizacji ekologicznej powołującej się na swoje cele statutowe, jeżeli prowadzi ona działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody przez co najmniej 12 miesięcy przed dniem udostępnienia informacji, o której mowa w art. 22a ust. 1, także w przypadku gdy nie składała opinii i stanowisk w sprawie, a ponadto każdemu, kto ma w tym interes prawny, prokuratorowi i Rzecznikowi Praw Obywatelskich, służy skarga do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie w sprawie zatwierdzenia planu urządzenia lasu*. Jednak, takie brzmienie przepisu nie umożliwia sądowej kontroli uzgodnień poprzedzających akt zatwierdzenia planu. Np. co jeśli zarzutem będzie nieprawidłowe uznanie przez RDOŚ, że *plan nie narusza przepisów dotyczących form ochrony przyrody, nie może znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszarów chronionych, naruszać zakazy w nich obowiązujące, ani nie może znacząco negatywnie oddziaływać na siedliska przyrodnicze, chronione gatunki roślin, zwierząt lub grzybów, lub ich siedliska?* Skuteczna kontrola sądowa musi uwzględniać także możliwość kwestionowania takich konkluzji.
18. W art. 3 ustawy zmieniającej, dotyczącym planów zatwierdzonych przed wejściem w życie tej ustawy, brakuje możliwości wstrzymania przez sąd administracyjny wykonania takiego planu urządzenia lasu (możliwość taka nie wynika z art. 61 p.p.s.a., ponieważ skarga do sądu będzie dotyczyć rozstrzygnięcia Ministra w sprawie planu, a nie samego planu).
19. Art. 5 ustawy zmieniającej tworzy możliwość zatwierdzenia planów, które wpłynęły do ministra właściwego do spraw środowiska w celu zatwierdzenia, do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, bez uzgodnień i opinii – a więc z pominięciem materii merytorycznej, która ma być przedmiotem tych uzgodnień i opinii. O ile dla już sporządzonych projektów planów trudno byłoby przeprowadzić partycypację społeczną na nowych zasadach, to uzupełnienie uzgodnień i opinii odpowiednich organów jest możliwe i zasadne.

Z poważaniem

Robert Stańko
Prezes Klubu Przyrodników
/podpisano elektronicznie/

Otrzymują także:

- bartosz.barczyk@klimat.gov.pl
- departament.prawny@klimat.gov.pl

Biuro Klubu Przyrodników
Owczary 17, 69-113 Górzycy
e-mail: klub.przyrodnikow.kp@gmail.com
tel. 694 206 670

Stacja Terenowa Klubu Przyrodników
Owczary 17, 69-113 Górzycy
e-mail: owczary@kp.org.pl
tel. 694 206 397