

EMILIA WYSOCKA-FIJOEK, ADAM KALISZEWSKI

Przyczyny i kierunki przeklasyfikowywania gruntów nieleśnych na leśne w świetle badań ankietowych*

Causes and directions of reclassification of non-forest lands into forest lands according to the survey results

ABSTRACT

Wysocka-Fijorek E., Kaliszewski A. 2017. Przyczyny i kierunki przeklasyfikowywania gruntów nieleśnych na leśne w świetle badań ankietowych. Sylwan 161 (6): 460-466.

In Poland, there are large discrepancies between the area of forest lands recorded in land-use registers of local authorities and the actual state of forest area in the field. These discrepancies were estimated to 800,000 hectares in 2016, which is 2.5% of the land area of Poland. The divergences result primarily from different definitions of a forest in forest regulations and legislation concerning land-use registry and the insufficient update of land registry databases. The aim of the paper is to define the major causes of reclassification of non-forest lands into forest lands and to determine the origin of forests on those lands. The study is based on a mail questionnaire survey carried out in all local public authorities all over the country (altogether 314 rural and 66 municipal counties). The questions focused on manners lands were used in a county, including the area of artificial and natural afforestation and the area of lands reclassified into forest lands over the period 2009-2013, as well as causes of such reclassification. Altogether 232 responses were collected (61.1%), 122 of which contained data of sufficiently good quality. The results show that afforestation of non-forest lands were mostly carried out in an artificial way. Reclassification into forest lands was conducted almost exclusively within rural counties. The reclassified lands were largely regenerated by natural succession. The key factor of land reclassification were works related to forest management planning in non-state owned forests. Afforestation carried out within the Rural Development Programme, co-financed from EU funding, was the second most important factor. In case of afforestation, land reclassification is obligatory no later than in the fifth year after a new forest was planted. The paper concludes with suggestions that there are no effective legal regulations that would make land owners to reclassify their afforested lands into forest lands, except cases of agricultural lands afforestation within the Rural Development Programme. Therefore, it is recommended to seek to cover all non-state owned forests with forest management plans and to obtain the compliance of land registries with the real situation in the field.

KEY WORDS

afforestation, forestry policy, agricultural policy, National Programme of the Forest Cover Extension, rural development

ADDRESSES

Emilia Wysocka-Fijorek – e-mail: e.wysocka-fijorek@ibles.waw.pl

Adam Kaliszewski – e-mail: a.kaliszewski@ibles.waw.pl

*W publikacji przedstawiono wyniki badań zrealizowanych w ramach projektu „Aktualizacja «Krajowego programu zwiększania lesistości» 2014” sfinansowanego w 2014 roku ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na zamówienie Ministra Środowiska.

Zakład Zarządzania Zasobami Leśnymi, Instytut Badawczy Leśnictwa; Sękocin Stary, ul. Braci Leśnej 3, 05-090 Raszyn

Wstęp

Zwiększanie lesistości kraju jest jednym z ważniejszych celów zawartych w Polityce... [1997]. Z końcem 2015 roku grunty leśne w Polsce zajmowały powierzchnię 9420,1 tys. ha, co stanowiło 30,8% powierzchni lądowej kraju. Od 2000 roku powierzchnia gruntów leśnych wzrosła o 360,6 tys. ha [Leśnictwo 2016]. Wzrost powierzchni gruntów leśnych i lasów jest łączony głównie z realizacją zalesień na gruntach rolnych. Formalną podstawę realizacji zalesień w Polsce stanowi „Krajowy program zwiększania lesistości” (KPZL), przyjęty do realizacji przez Radę Ministrów RP 23 czerwca 1995 roku. Jego celem jest „zapewnienie warunków do zwiększenia lesistości kraju do 30%, a także optymalnego rozmieszczenia zalesień, ustalenie priorytetów ekologicznych i gospodarczych oraz instrumentów realizacyjnych” [Krajowy... 1995]. Mimo wielu trudności [Paschalis-Jakubowicz 2012] od początku realizacji KPZL do roku 2015 zalesiono 277 tys. ha gruntów, z czego w latach 2000-2015 – 189 tys. ha [Kaliszewski i in. 2016; Leśnictwo 2016]. Porównanie wzrostu powierzchni zalesionej w tym okresie ze wzrostem powierzchni leśnej wskazuje, że blisko połowa przyrostu powierzchni gruntów leśnych wynikała z innych przyczyn niż zalesianie gruntów rolnych.

Szczegółowe badania Jabłońskiego [2015b] nad czynnikami powodującymi zwiększenie się powierzchni leśnej przeprowadzone dla okresu 2009-2013 wskazują, że za ponad połowę (55%) przyrostu powierzchni gruntów leśnych odpowiadały działania inne niż zalesienia. Za najważniejszą przyczynę autor ten uznał działania związane z modernizacją ewidencji gruntów i budynków, umożliwiające ujawnienie zalesień wykonanych nawet kilkadziesiąt lat wcześniej lub gruntów porolnych, na których wystąpiło zjawisko sukcesji naturalnej, a które nie zostały dotychczas przekwalifikowane.

Ocena rzeczywistej lesistości Polski była w ostatnich latach kilkakrotnie przedmiotem badań [Krawczyk 2014; Jabłoński 2015a, b; Hościło i in. 2016]. Świadczy to o znaczeniu problemu z teoretycznego i praktycznego punktu widzenia. Rozbieżności między ewidencją gruntów a stanem faktycznym w znacznej mierze wynikają z rozbieżności definicji lasu w przepisach prawa dotyczącego lasów oraz ewidencji gruntów, a także – w ujęciu praktycznym – z niezadowalającego poziomu aktualizacji ewidencji gruntów, sprzyjającego powstawaniu rozbieżności. Niniejsza praca również porusza tę problematykę. Przedstawione w artykule badania skupiły się na ustaleniu głównych przyczyn zmiany klasyfikacji gruntów nieleśnych na leśne oraz pochodzenia zalesień na tych gruntach.

Materiał i metody

Danych o skali przeklasyfikowywania na leśne gruntów zalesionych sztucznie oraz w drodze sukcesji naturalnej dostarczyło badanie ankietowe przeprowadzone korespondencyjnie we wszystkich starostwach w kraju (314 powiatów ziemskich oraz 66 miast na prawach powiatów) pod koniec 2014 roku. Kwestionariusz ankiety zawierał pytania o sposób użytkowania gruntów na terenie powiatu, w tym o powierzchnię zalesień powstałych w wyniku odnowienia naturalnego i sztucznego oraz powierzchnię gruntów przeklasyfikowanych na leśne w latach 2009-2013, a także przyczyny zmiany klasyfikacji gruntów. Pytanie dotyczące przyczyn przeklasyfikowywania gruntów na leśne miało charakter zamknięty i zawierało trzy propozycje odpowiedzi: a) wynikało ono z zalesień gruntów nieleśnych, b) było ono wynikiem opracowywania uproszczonych planów urządzenia lasu lub inwentaryzacji stanu lasu oraz c) zmiana klasyfikacji nastąpiła z innych przyczyn.

Łącznie otrzymano 232 formularzy (61,1% ogólnej liczby starostw), wypełnionych w bardzo zróżnicowanym stopniu. Z powiatów ziemskich nadesłano 193 ankiety (61,5% ogólnej liczby tych jednostek), a z powiatów grodzkich 39 (59,1% ich łącznej liczby). W ujęciu regionalnym najczęściej odpowiedzi napłynęło z województwa warmińsko-mazurskiego (100%) oraz podlaskiego (76,5%), najmniej natomiast z województwa pomorskiego (40,0%) i zachodniopomorskiego (47,6%).

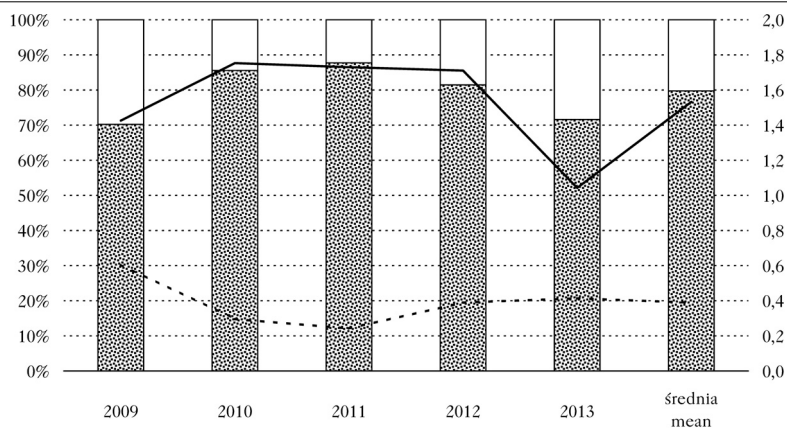
Analizę wyników przeprowadzono na podstawie informacji ze 122 starostw powiatowych, które nadesłały formularze zawierające pełny zestaw danych (32,1% wszystkich jednostek). Ze względu na liczbę odpowiedzi wyniki nie pozwalają na oszacowanie faktycznej skali przeklasyfikowywania na leśne gruntów nieleśnych zalesionych sztucznie oraz w drodze sukcesji naturalnej, a jedynie na określenie ogólnych tendencji i kierunków zmian w tym zakresie.

Wyniki

Uzyskane wyniki pozwalają stwierdzić, że zalesienia na powierzchniach nieleśnych odbywają się głównie w drodze sztucznego odnowienia lasu. W 122 analizowanych starostwach powiatowych przeklasyfikowano na leśne od 1056,52 ha w 2013 roku do 2100,19 ha w 2012 roku gruntów nieleśnych (średnio 1921,68 ha rocznie w ciągu pięciu analizowanych lat). Odnowienie sztuczne stanowiło od 70,2% w 2009 roku do 87,7% w 2011 roku (średnio 79,7%). Pozostała powierzchnia została odnowiona lub zalesiona w wyniku sukcesji naturalnej (ryc. 1).

Należy podkreślić, że przeklasyfikowanie gruntów na leśne odbywało się niemal wyłącznie na obszarze powiatów ziemskich. Skala zmian klasyfikacji gruntów na terenie powiatów grodzkich miała marginalne znaczenie. W okresie objętym analizą jedynie pięć miast na prawach powiatu (Grudziądz, Konin, Zamość, Rzeszów i Siedlce) wykazało fakt przeklasyfikowania gruntów nieleśnych na leśne, a łączna powierzchnia objęta tą procedurą wyniosła około 26 ha. Powiaty grodzkie nie wykazały również powierzchni zalesień, a także nie posiadały praktycznie gruntów przeznaczonych do zalesienia.

Głównym czynnikiem zmian klasyfikacji gruntów na leśne w latach 2009-2013 były prace urzędniowe prowadzone w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. Stwierdzone w wyniku tych prac rozbieżności między zapisami w ewidencji gruntów a stanem faktycznym



Ryc. 1.

Powierzchnia [tys. ha] i udział [%] zalesień powstałych w analizowanych powiatach w latach 2009-2013 z odnowienia sztucznego (ciemny, linia ciągła) i sukcesji naturalnej (jasny, linia przerywana)

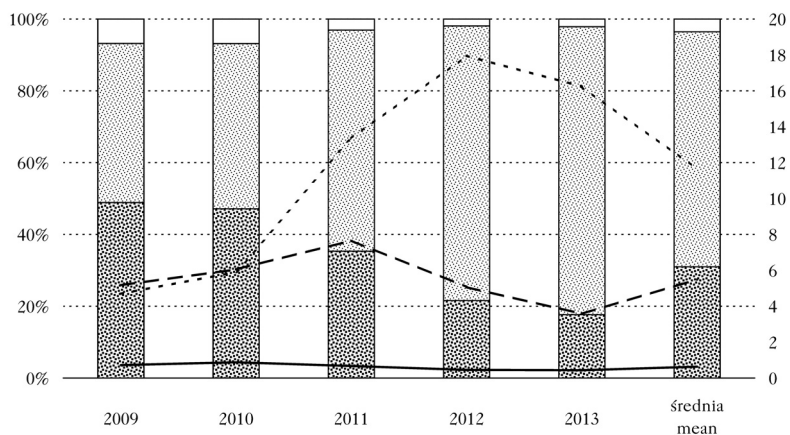
Area [$\times 1000$ ha] and share [%] of afforestation in the analysed counties during 2009-2013 period originating from artificial (dark, solid line) and natural (light, dashed line) succession

w terenie stanowią podstawę do podjęcia przez starostę kroków zmierzających do przeklasyfikowania gruntu na leśny. W omawianym okresie w analizowanych powiatach 65,5% łącznej powierzchni przeklasyfikowanej na leśną było wynikiem prowadzonych prac urzędzenia lasu.

Drugim istotnym czynnikiem stymulującym zmiany w klasyfikacji gruntów są zalesienia prowadzone w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, współfinansowane ze środków UE. Przeklasyfikowanie gruntu rolnego na leśny dokonywane jest przez starostę z urzędu po przeprowadzeniu oceny udatności uprawy najpóźniej w piątym roku od zalesienia gruntu rolnego [Ustawa... 1991]. Powierzchnia upraw przeklasyfikowanych na tej podstawie stanowiła 31,0% areálu objętego zmianą klasyfikacji gruntów. Pozostałe 3,5% całkowitej powierzchni uznania gruntów za leśne wynikało z innych przyczyn (ryc. 2).

Należy zauważyć, że w kolejnych latach analizowanego okresu udział powierzchni przeklasyfikowywanej na skutek prowadzonych zalesień stopniowo malał: z 48,9% w 2009 roku do 17,6% w 2013 roku. Zmniejszała się również powierzchnia przeklasyfikowanych corocznie gruntów zalesionych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich – z około 5173 ha w 2009 roku do 3572 ha w 2014 roku, choć nie była to tendencja stała, bowiem największą powierzchnię zalesień przeklasyfikowano na grunty leśne w 2011 roku (7658 ha).

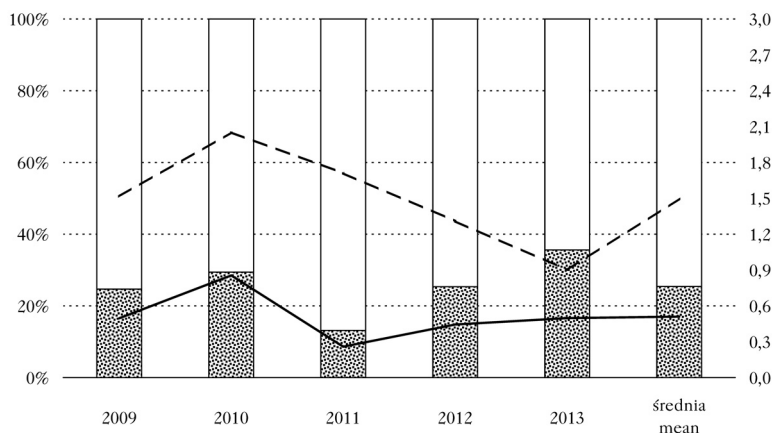
Analiza przyczyn przeklasyfikowywania gruntów na leśne prowadzona była również w kontekście pochodzenia odnowienia. Zalesianie gruntów rolnych i innych niż rolne w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich odbywało się przede wszystkim w drodze odnowienia sztucznego. W analizowanych powiatach w kolejnych latach grunty zalesione sztucznie stanowiły od 13,1 do 36,6% powierzchni wszystkich gruntów przeklasyfikowanych na leśne (przeciętnie 25,4%). Wśród gruntów przeklasyfikowanych na leśne dominują jednak te, na których doszło do sukcesji naturalnej (ryc. 3). Uzyskane wyniki korespondują z danymi dotyczącymi czynników stymulujących proces zmiany klasyfikacji gruntów i najważniejszego z nich, tj. prac urzędzeniowych, które umożliwiają zlokalizowanie w terenie gruntów zalesionych w drodze sukcesji naturalnej, nieprzeklasyfikowanych jeszcze na grunty leśne.



Ryc. 2.

Powierzchnia [tys. ha] i udział [%] gruntów przeklasyfikowanych na leśne w analizowanych powiatach w latach 2009-2013 w ramach zalesień (ciemny, linia przerywana) i opracowywania uproszczonych planów urzędzenia lasu albo inwentaryzacji stanu lasu (szary, linia kropkowana) lub z innych przyczyn (jasny, linia ciągła)

Area [$\times 1000$ ha] and share [%] of lands reclassified into the forest ones in the analysed counties during 2009-2013 period originating because of afforestation (dark, dashed line) and elaboration of simplified forest management plans or forest inventory (grey, dotted line) or other causes (light, solid line)



Ryc. 3.

Powierzchnia [tys. ha] i udział [%] zalesień na gruntach przeklasyfikowanych na leśne powstałych w analizowanych powiatach w latach 2009-2013 z odnowienia sztucznego (ciemny, linia ciągła) i sukcesji naturalnej (jasny, linia przerywana)

Area [$\times 1000$ ha] and share [%] of afforestation on the lands reclassified into the forest ones in the analysed counties during 2009-2013 period originating from artificial (dark, solid line) and natural (light, dashed line) succession

Dyskusja

Przedstawione wyniki pozwoliły na pokazanie ogólnych tendencji i kierunków zmian w zakresie zmiany klasyfikacji gruntów na leśne. Malejąca powierzchnia gruntów przeklasyfikowanych na leśne w wyniku przeprowadzonych zalesień odzwierciedla ogólny trend zmniejszania się corocznej powierzchni zalesień gruntów rolnych i innych niż rolne od połowy pierwszej dekady obecnego stulecia, tj. od czasu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej [Kaliszewski 2012; Paschalis-Jakubowicz 2012; Kaliszewski i in. 2016]. Tendencja posiadaczy gruntów rolnych najniższych klas jakości do rezygnacji z zalesień ma charakter trwały i mało prawdopodobne jest odwrócenie tego niekorzystnego trendu w najbliższych latach. Za najważniejsze czynniki przyczyniające się do radykalnego ograniczenia zalesień na gruntach rolnych należy uznać: zwiększenie minimalnej powierzchni działki niegraniczącej z lasem, kwalifikującej się do objęcia dopłatami do zalesień, ograniczenia wynikające z ustanowienia obszarów Natura 2000, niską konkurencyjność pomocy na zalesienia w porównaniu ze wsparciem produkcji rolnej, a także wyłączenie ze wsparcia zalesień trwałych użytków zielonych i rozbudowane procedury biurokratyczne związane z zalesieniami [Kaliszewski i in. 2016]. Ważnym czynnikiem jest także brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego z wyznaczonymi gruntami do zalesienia [Płotkowski 2008; Polna 2008; Zydroń, Hausa 2010].

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na wzrost udziału powierzchni przeklasyfikowanej na skutek prowadzonych prac urzędniowych w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. Należy zauważyć, że samo wykonanie uproszczonych planów urzędni lasu dla gruntów niesklasyfikowanych jako leśne w ewidencji gruntów nie jest jednoznaczne z ich przekwalifikowaniem [Wysocka-Fijorek 2014]. W efekcie pomiędzy powierzchnią lasów opisaną w uproszczonych planach urzędni lasu a danymi ewidencyjnymi występują duże różnice. Zagadnienia rodzące wątpliwości to status prawny tych lasów, kwestia możliwości prowadzenia w nich gospodarki leśnej (wycinania drzew), a nawet „wylesienia” w celu przywrócenia ich do dobrej kultury rolnej [Jabłoński 2015b; Talarczyk 2015].

Rosnący udział powierzchni gruntów nieleśnych będących faktycznie lasami, wynikający z ujawniania nowych przypadków „na gruncie”, świadczy o dużej skali problemu. Badania przeprowadzone przez Hościło i in. [2016] wykazały, że powierzchnia lasów w 2015 roku wynosiła 9997,7 tys. ha, co stanowiło 32,0% powierzchni kraju. Faktycznie jednak około 800 tys. ha tych gruntów nie było formalnie uznane za las i uwzględnione w ewidencji gruntów i budynków. Problem pominięcia w ewidencji dotyczy w przeważającej mierze gruntów rolnych zalesionych w drodze sukcesji naturalnej, bowiem zgodnie z przywołaną wcześniej ustawą o lasach przeklasyfikowanie gruntu rolnego, zalesionego w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich przy współfinansowaniu ze środków UE, jest dokonywane przez starostę z urzędu po przeprowadzeniu oceny udatności uprawy najpóźniej w piątym roku od zalesienia gruntu rolnego [Ustawa... 1991]. Tak uregulowana sytuacja prawna w kontekście programu zalesieniowego poza zwiększeniem powierzchni leśnej kraju wpływa także korzystnie na porządkowanie ewidencji gruntów ze względu na automatyczne ich przeklasyfikowywanie [Czyżewski, Stępień 2014; Wieliczko 2014].

Wnioski

- ✦ W badanym okresie głównym czynnikiem zmian klasyfikacji gruntów na leśne były prace urzędzeniowe prowadzone w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa.
- ✦ Istotnym czynnikiem stymulującym przeklasyfikowywanie gruntów nieleśnych na leśne były zalesienia prowadzone w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, współfinansowane ze środków UE. Przeklasyfikowanie gruntu rolnego na leśny jest dokonywane przez starostę z urzędu po przeprowadzeniu oceny udatności uprawy.
- ✦ Kwestię problematyczną stanowią odnowienia lasu powstałe w drodze sukcesji naturalnej na gruntach rolnych. Brak stosownych rozwiązań prawnych pozwala na niezgłaszanie przez właścicieli faktycznego zalesienia gruntów celem zmiany ich klasyfikacji w ewidencji gruntów i budynków.
- ✦ Należy dążyć do objęcia aktualną dokumentacją urzędziową wszystkich lasów w kraju oraz doprowadzić do zgodności zapisów w ewidencji gruntów ze stanem faktycznym.

Podziękowanie

Autorzy dziękują pracownikom starostw powiatowych, którzy wypełnili przesłaną ankietę.

Literatura

- Czyżewski A., Stępień S. 2014. Elementy nowości wspólnej polityki rolnej po 2014 roku w odniesieniu do polskiego rolnictwa. Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego 14 (3): 37-47.
- Hościło A., Mironczuk A., Lewandowska A. 2016. Określenie rzeczywistej powierzchni lasów w Polsce na podstawie dostępnych danych przestrzennych. Sylwan 160 (8): 627-634.
- Jabłoński M. 2015a. Definicja lasu w ujęciu krajowym i międzynarodowym oraz jej znaczenie dla wielkości i zmian powierzchni lasów w Polsce. Sylwan 159 (6): 469-482.
- Jabłoński M. 2015b. Powierzchnia gruntów leśnych – przyczyny zmian i spójność źródeł danych. Wiadomości Statystyczne 40 (11): 54-68.
- Kaliszewski A. 2012. Problemy realizacji „Krajowego programu zwiększania lesistości” po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Leś. Pr. Bad. 73 (3): 189-200.
- Kaliszewski A., Młynarski W., Gołos P. 2016. Czynniki ograniczające zalesianie gruntów porolnych w Polsce w świetle badań ankietowych. Sylwan 160 (10): 846-854.
- Krajowy program zwiększania lesistości. 1995. MOŚZNiL, Warszawa.
- Krawczyk R. 2014. Zalesiania a sukcesja wtórna. Leś. Pr. Bad. 75 (4): 423-427.
- Leśnictwo. 2016. GUS, Warszawa.
- Paschalis-Jakubowicz P. 2012. Analiza opublikowanych informacji o stanie lasów oraz o realizacji Krajowego Programu Zwiększania Lesistości w 2010 roku w Polsce – przyczynek do budowy Narodowego Programu Leśnego. Sylwan 156 (10): 723-731.

- Płotkowski L. 2008.** Zalesianie gruntów rolnych w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego 5 (20): 116-125.
- Polityka leśna państwa. 1997.** Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 kwietnia 1997 r. MOŚZNiL, Warszawa.
- Polna M. 2008.** Zróżnicowanie procesu zalesień gruntów rolnych na obszarach górskich Polski. Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich 8: 123-134.
- Talarezyk A. 2015.** Bank Danych o Lasach w Polsce na tle baz danych i systemów udostępniania informacji z zakresu leśnictwa w innych krajach. Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego 15 (30) 2: 150-158.
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach. 1991.** Dz. U. nr 101, poz. 444 z późn. zm.
- Wieliczko B. 2014.** Środowiskowe aspekty polityki rolnej UE i USA – wybrane problemy. Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego 14 (3): 196-204.
- Wysocka-Fijorek E. 2014.** Społeczne, prawne i ekonomiczne aspekty rozwoju gospodarki leśnej w lasach prywatnych. Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego 14 (3): 216-225.
- Zydroń A., Hausa P. 2010.** Analiza zmian struktury władania i użytkowania gruntów po transformacji ustrojowej w Polsce na przykładzie wybranych gmin Wielkopolski. Rocznik Ochrona Środowiska 12: 909-925.