

ROMAN JASZCZAK, BOHDAN WAŻYŃSKI, SANDRA WAJCHMAN-ŚWITALSKA

# Prawne aspekty leśnictwa miejskiego w Polsce

Legal aspects of urban forestry in Poland

## ABSTRACT

Jaszczak R., Ważyński B., Wajchman-Świtalska S. 2017. Prawne aspekty leśnictwa miejskiego w Polsce. Sylwan 161 (8): 659-668.

In Poland, the public believes that the main objective of urban forests is rather to conduct forest management focused on the recreational needs of residents than to produce timber. Considering this belief, it becomes reasonable to distinct the principles of forest management in urban forests from those related to the forests of the State Forests National Forest Holding. Because of the permanent presence of people in the city woods, the managing authorities of such areas should also educate the residents, while forest management should be subordinated to social functions, especially the recreational one. However, Poland lacks the unified system of managing the urban forests, not only at the national scale (there is no central independent organizational unit), but also at the level of individual cities, where various municipal units manage urban woodlands. In practice, each city has its own, individual solutions in this regard. The governing bodies of urban forests face with many problems in their activity. These problems are associated with a strong process of urbanization and human pressure on forest areas, while on the other hand there are no formal legal basis (laws, regulations, instructions) relating the municipal forests. The paper reviews the literature on urban forestry and urban forests worldwide to present the existing legislative frameworks and to propose some changes, based on the current Act on Forest. It was stated that urban forestry in Poland is located in its 'narrow' definition, based on the traditional forestry, giving priority to the multiple social functions. The proposed changes in forest legislation are part of the discussion on municipal forests and urban forestry in Poland, aiming once again to draw attention to the fact that they are almost ignored in the Polish legislation. The indicated areas for improvements and supplements suggest issues the most important and urgent to solve, but they are not a comprehensive solution on this subject. In order to strengthen the supervision of urban forests in Poland, it is essential to consider the restoration of central supervision, coordinating activities of urban foresters by the development and implementation to the practice unified legal regulations, as well as to give wide autonomy to cities.

## KEY WORDS

forestry legislation, urban forests, supervision, management

## ADDRESSES

Roman Jaszczak – e-mail: romanj@up.poznan.pl

Bohdan Ważyński – e-mail: urzlas@up.poznan.pl

Sandra Wajchman-Świtalska – e-mail: sandra.switalska@up.poznan.pl

Katedra Urządzania Lasu, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu; ul. Wojska Polskiego 71C, 60-625 Poznań

## Wstęp

W Europie istnieje w świadomości społecznej przekonanie, że głównym celem lasów miejskich (komunalnych) jest prowadzenie gospodarki leśnej ukierunkowanej na potrzeby wypoczynkowe mieszkańców, a nie na produkcję drewna dla osiągnięcia dochodów zasilających miejską kasę [Konijnendijk 2003; Konijnendijk i in. 2006; Ważyński 2007]. To sprawia, że cele i zasady gospodarki leśnej w polskich lasach miejskich powinny być inne niż w lasach Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe [Jaszczak, Wajchman 2015]. Ze względu na ciągłą obecność ludzi w lesie jednostki zarządzające lasami miejskimi muszą dodatkowo prowadzić edukację leśną mieszkańców miast, natomiast gospodarka leśna podporządkowana jest tutaj funkcjom społecznym, głównie funkcji rekreacyjnej [Janeczko, Woźnicka 2009; Jaszczak i in. 2010, 2011a, b; Gołos, Zając 2011; Gołos 2013a; Grzelak-Kostulska, Hołowiecka 2013; Młynarski, Kaliszewski 2013; Wajchman 2013; Jaszczak, Wajchman 2014b]. W badaniach realizowanych w lasach miejskich Berlina i w rejonie Stuttgartu szukano odpowiedzi na pytanie, czy zarządzanie tymi lasami jest podporządkowane funkcji rekreacyjnej, czy też odbywa się niezależnie od niej [Jay, Schraml 2013]. Wskazywano także, że w trakcie tworzenia planów urzędzenia lasu [Jaszczak, Wajchman 2014a], jak i przy realizacji ważnych dla mieszkańców miast inwestycji w lasach, np. ścieżek rowerowych [Pawłowicz, Szafranko 2014], powinny być prowadzone konsultacje społeczne. Istotne jest przy tym rozpoznawanie potrzeb i preferencji osób odwiedzających lasy, wraz ze szczegółową inwentaryzacją oraz oceną istniejących elementów i urządzeń rekreacyjnego wyposażenia lasu [Janeczko, Woźniacka 2009; Gołos 2013b]. Ważne jest także ustalenie, ile osób może przebywać w lesie miejskim, co przykładowo badano poprzez porównanie preferencji mieszkańców Wiednia i Sapporo [Arnberger i in. 2010].

W Polsce brakuje ciągle jednolitego systemu nadzoru nad lasami miejskimi, zarówno w skali krajowej (nie ma bowiem dla nich centralnego samodzielnego organu organizacyjno-administracyjnego), jak i na poziomie miast, w których różne jednostki miejskie zarządzają tymi lasami. Praktycznie każde miasto ma własne, indywidualne rozwiązania w tym zakresie. Organy zarządzające lasami miejskimi spotykają się z wieloma problemami – z jednej strony związanymi z silnymi procesami urbanizacji i antropopresji na obszary leśne, a z drugiej strony z brakiem formalnych podstaw prawnych (ustaw, rozporządzeń, instrukcji) odnoszących się wprost do leśnictwa miejskiego i lasów komunalnych [Ważyński 1987, 2007, 2011; Jaszczak 2008; Leśnicy... 2008; Jaszczak, Wajchman-Świtalska 2016]. Powoduje to wykorzystywanie przepisów zawartych w różnych ustawach [Gesprych 2014], przede wszystkim o samorządzie gminnym [Ustawa... 1990] i powiatowym [Ustawa... 1998], o finansach publicznych [Ustawa... 2009] i o lasach [Ustawa... 1991].

Brak podstaw prawnych dotyczących lasów w granicach administracyjnych miast zauważalny jest także w Europie. Ewentualne unormowania są w większości przypadków przygotowywane na poziomie krajowym. Jednak coraz więcej miast wprowadza własne regulacje w zakresie zarządzania lasami czy zagadnień dotyczących ich ochrony [Schmied, Pillmann 2003]. W Polsce takim miastem jest Poznań [Wytyczne... 2012].

Obecnie sygnalizuje się pilną potrzebę opracowania nowej ustawy o nazwie „Prawo leśne”, która wyczerpująco uregulowałaby szeroki zakres wszystkich kwestii składających się na całokształt gospodarki leśnej, teraz zapisanych w obowiązującej Ustawie o lasach [1991] oraz innych leśnych aktach prawnych, jak np. Ustawa o leśnym materiale rozmnożeniowym [2001], Ustawa o podatku leśnym [2002] czy Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych [1995]. Rozproszone regulacje prawne poświęcone lasom są zatem podstawowym powodem zgłoszonej propozycji zmiany legislacyjnej [Habuda i in. 2016]. Należy także zauważyć, że w 2016 roku minęło już 25 lat obowią-

zywania Ustawy... [1991], która na przestrzeni ćwierćwiecza była wielokrotnie nowelizowana. W tym okresie zmieniały się uwarunkowania polityczne, gospodarcze i społeczne. Wprowadzane do ustawy zmiany aktualizowały rozwiązania danych problemów, ale niektóre kwestie są nadal opisywane niejednoznacznie lub wręcz zupełnie pomijane, jak np. leśnictwo miejskie czy zapisy o wykorzystaniu rekreacyjnej i turystycznej funkcji lasów [Ważyński 2007, 2011]. Jest to zatem okoliczność przemawiająca za tym, aby podjąć prace nad udoskonaleniem lub wręcz stworzeniem nowego prawa leśnego w Polsce.

Celem pracy było przedstawienie dostępnej literatury o leśnictwie miejskim i lasach miejskich (komunalnych) na świecie i w Polsce, przybliżenie istniejących zapisów prawnych oraz zaproponowanie ich zmian. Jest to głos w dyskusji, który być może spowoduje uwzględnienie przedmiotowych zagadnień w polskim ustawodawstwie leśnym.

## Pojęcie leśnictwa miejskiego i lasów miejskich

Termin „leśnictwo miejskie” (ang. urban forestry) pojawił się w 1965 roku dla określenia tytułu absolwenta studiów w zakresie pielęgnacji drzew w Toronto [Johnston 1996]. Niedługo po tym towarzystwo amerykańskich leśników podało jego definicję: „sztuka, nauka i technika gospodarowania drzewami i zasobami leśnymi w ekosystemach miejskich i wokół nich w celu zapewnienia społecznościom miejskim korzyści psychologicznych, socjologicznych, ekonomicznych i estetycznych” [Johnston 1996; Miller 1997; Hunter 2001; Konijnendijk 2003]. Miller [1997] pisał o „wszystkich lasach i związanej z nimi roślinności rosnących w i wokół skupisk ludzkich, począwszy od małych społeczności na obszarach wiejskich do obszarów metropolitanalnych”. Harris i in. [2004 za Konijnendijk i in. 2006] uważali, że „leśnictwo miejskie to zarządzanie drzewami pochodzenia sztucznego i naturalnego, występującymi na terenach miejskich”. W pierwszej kanadyjskiej strategii leśnictwa miejskiego zapisano, że lasy miejskie to „drzewa, lasy, tereny zielone i powiązane abiotyczne, biotyczne i kulturowe komponenty, w okolicach miast i gmin” [Konijnendijk i in. 2006]. Dotyczyło to także otaczających je obszarów wiejskich (lasy podmiejskie). Natomiast w Wielkiej Brytanii pojęcie lasu miejskiego obejmuje wszystkie drzewa i lasy na obszarze miejskim: parki, prywatne ogrody, ulice, w pobliżu fabryk, biur, szpitali i szkół, na nieużytkach i istniejące zalesione tereny [Konijnendijk i in. 2006].

W Finlandii lasy miejskie są definiowane jako lasy położone na obszarach zurbanizowanych i wokół nich, których główną funkcją jest rekreacja. Składają się one głównie z naturalnej roślinności leśnej, a z definicji wykluczone są na przykład założone przez człowieka parki z trawnikami. W Grecji pojęcie lasów miejskich odnosi się do miejskich terenów zielonych, które obejmują drzewa wzdłuż ulic miast, parki i ogrody w obrębie miast oraz lasy wokół miast. W Irlandii definicja leśnictwa miejskiego jest obszerna i zbliżona do koncepcji z Ameryki Północnej – uznawane są tutaj przystosowane do niego zasady gospodarki leśnej, włączone są wszystkie drzewa i tereny zalesione znajdujące się w obszarze miejskim i wokół niego, drzewa i drzewostany są zarządzane jako część ogólnego zasobu, zaś leśnictwo miejskie jest dyscypliną społeczną, wymagającą skoordynowanego zaangażowania. W Islandii leśnictwo miejskie to sadzenie drzew i drzewostanów w granicach obszarów miejskich w celu zapewnienia lepszych warunków dla ludności (cisza, rekreacja, krajobraz, estetyka, a nawet produkcja drewna lub innych produktów). Na Litwie leśnictwo miejskie obejmuje lasy, zadrzewienia i inne tereny zielone. W Niemczech tradycyjnie istnieje termin „Stadtwald”, który najczęściej odnosi się do lasu założonego przez człowieka na gruntach porolnych lub nieużytkach, specjalnie zaprojektowanego i zarządzanego pod kątem rekreacji mieszkańców miast. W Słowenii lasy miejskie to lasy i parki stanowiące leśne zasoby na obszarach zurbanizowanych. W Wielkiej Brytanii leśnictwo miejskie jest działalnością wielo-

dyscyplinarną, która obejmuje projektowanie, planowanie, tworzenie i zarządzanie drzewami, lasami i powiązaną z nimi florą i otwartą przestrzenią, które są zazwyczaj fizycznie związane z mozaiką roślinności na obszarach zabudowanych lub w ich pobliżu. Spełnia ono szereg wielorakich funkcji, ale przede wszystkim estetyczną i promowania dobrobytu człowieka. We Włoszech bardzo trudno jest zdefiniować pojęcie lasu miejskiego. Koncepcja „lasy miejskie i drzewa” związana jest z szerszym pojęciem „zieleni miejskiej”, definiowanej jako zaprojektowana otwarta przestrzeń na obszarach miejskich, składająca się – w całości lub w części – z elementów roślinnych i regularnie zarządzana [Konijnendijk 2003].

W Europie szerokie pojęcie leśnictwa miejskiego było zbliżone do amerykańskiego, co przejawia się w tym, że w wielu krajach dotyczyło ono nie tylko lasów, ale także np. parków, ogrodów, cmentarzy i zadrzewień. Węższa definicja, bazująca na tradycyjnym leśnictwie, skupiała się na terenach leśnych znajdujących się w miastach oraz blisko ich granic i odnosiła się do surowcowego modelu gospodarki leśnej. Jednocześnie w Europie priorytet miały funkcje społeczne (rekreacja, zdrowie), a w USA duże znaczenie przypisywano ochronie środowiska (np. redukcja zanieczyszczeń powietrza). Jednak obecnie definicja leśnictwa miejskiego obejmuje wszystkie zasoby drzew w miastach i jest to powszechnie akceptowane [Konijnendijk 2003, 2016; Konijnendijk i in. 2006].

W przedstawionych przykładach pojawia się nieraz pojęcie „zarządzania lasami miejskimi”. Hunter [2001] przytoczył badania Colesa i Busseya [1999], w których zebrano opinie dotyczące różnych kwestii związanych z lasami miejskimi z punktu widzenia zarządzających nimi i z nich korzystających. Spojrzenia te są zasadniczo różne, z czego mogą wynikać konflikty pomiędzy obiema grupami. Przykładowo zarządzający traktują lasy miejskie jako naturalny ekosystem w miejskim środowisku, który należy chronić, ale udostępniać wszystkim mieszkańcom. Natomiast korzystający z lasów traktują je jako miejsce ucieczki od miejskiego stresu, przez co należy zapewnić dostęp do nich i bezpieczeństwo użytkownikom, którzy chcą mieć las tylko dla siebie. Może to prowadzić do konfliktów różnych grup społecznych i zawodowych, co na przykładzie różnych miast Europy opisał Konijnendijk [2000]. Ten sam autor wskazuje także, że dotychczasowe badania pozwoliły na identyfikację różnych typów zarządzania leśnictwem miejskim oraz terenami zielonymi i są to: regulacje rządowe, samorządność (autonomia) oraz zarządzanie oparte na mechanizmach rynkowych [Konijnendijk 2016].

Schmied i Pillmann [2003] oraz Van Herzele i in. [2005] zwracają uwagę, że zarządzanie lasami miejskimi obejmuje znacznie szerszy zakres interesariuszy oraz interakcji z państwowymi i niepaństwowymi jednostkami (organizacjami) w wielopoziomowej skali. Nadzór nad lasami miejskimi może odbywać się na różnych poziomach – od centralnego, państwowego (administracja, polityka odnosząca się do leśnictwa, ochrony środowiska, regulacje dotyczące budowy dróg itd.) do poziomu lokalnego (planowanie zagospodarowania przestrzennego i struktury użytkowania gruntów). Lawrence i Dandy [2012] przyjęli, że sposób zarządzania (nadzoru) lasami miejskimi obejmuje instytucje, zasady, partnerstwo i procesy składające się na politykę podejmowania decyzji w zakresie terenów zielonych i leśnych w granicach administracyjnych miast oraz na obszarach podmiejskich.

Badania w wielu krajach [Johnston i in. 1999; Saretok 2006; Britt, Johnston 2008; Gerhardt 2010] pokazały, że odpowiedzialność za miejskie i podmiejskie obszary leśne jest dzielona między różne jednostki. Sangster i in. [2011] zwracają uwagę, że zasób informacji potrzebny do planowania i zarządzania często jest zbyt mały, aby procesy te mogły przebiegać na odpowiednio wysokim poziomie. Brak spójnych podstaw prawnych czy strategii dla elementów systemu leśnictwa miejskiego w europejskim sposobie pojmowania tego pojęcia sprawia, że zarządzanie

nimi odbywa się w oparciu o zlepek posegmentowanych polityk i/lub strategii, które odnoszą się do interesów różnych grup, często wpływając na konkurencję między lokalnymi organami komunalnymi, które *de facto* powinny kierować się wspólnym interesem.

W Polsce w latach 70. XX wieku pisano, że las komunalny to obszar leśny o znaczeniu zieleni miejskiej, leżący w zasadzie w granicach administracyjnych miast lub przylegający do tych granic, odpowiednio przystosowany do zaspokojenia potrzeb zdrowotnych i wypoczynkowych ludności miast przez wyposażenie w urządzenia służące do wypoczynku [Ważyński 2011]. Obecnie lasy administrowane przez miasto (lasy miejskie, komunalne) to lasy samorządowe, niepaństwowe – formalnie gminne. Są zaliczane do lasów publicznych, czyli ogólnie dostępnych, przeznaczonych do wypoczynku mieszkańców miast. Właściwie są to jednak działające w odosobnieniu samodzielne „miejskie gospodarstwa leśne” [Ważyński 2007, 2011]. Zwraca się przy tym uwagę, że las w mieście musi być zawsze lasem, czyli ekosystemem leśnym, i nie powinien być przekształcany w tzw. park leśny, w którym utracona jest istota wypoczywania – wypoczynek w warunkach zbliżonych do naturalnych, o formie najbardziej sprzyjającej regenerowaniu sił psychiczno-zdrowotnych mieszkańców miast [Ważyński 2014]. Spotyka się jednak pojęcia lasów parkowych i parków leśnych, które wyróżnia się w lasach podmiejskich, rosnących w bezpośrednim sąsiedztwie miast. W pierwszym przypadku drzewostany zajmują powyżej 50% powierzchni i składają się przede wszystkim z rodzimych gatunków drzew i krzewów. W drugim przypadku drzewostany zajmują poniżej 50% powierzchni i mogą składać się także z gatunków obcych [Łukasiewicz, Łukasiewicz 2009].

Lasy położone w miastach lub w bezpośrednim ich sąsiedztwie pojawiały się w zapisach kolejnych instrukcji urządzania lasu jako jedna z kategorii lasów ochronnych, przy czym początkowo były to lasy strefy zieleni wysokiej, do których zaliczano lasy wokół większych miast, ośrodków przemysłowych i na obszarach przemysłowych o gęstym zaludnieniu [Instrukcja... 1957, 1970, 1980]. Od 1994 roku pisze się o lasach w granicach administracyjnych miast i do 10 km od miast liczących ponad 50 tysięcy mieszkańców (bez względu na formę własności) [Instrukcja... 1994, 2003, 2012]. Dla lasów ochronnych, a więc i lasów miejskich, wydano Rozporządzenie... [1992], dotyczące m.in. zasad prowadzenia w nich gospodarki leśnej. Jednak w przypadku lasów położonych w granicach miast zapisy te są zbyt ogólnikowe i nie w pełni uwzględniają bogactwo ich funkcji społecznych [Jaszczak 2016]. Potwierdzają to cele i zakres działalności jednostek zarządzających lasami miejskimi w Polsce, które są bardzo różne.

Przykładowo „Lasy Miejskie – Warszawa” odpowiedzialne są za prowadzenie gospodarki leśnej w lasach z uwzględnieniem potrzeb: nauki i dydaktyki, ochrony walorów krajobrazowych, ochrony dóbr kultury, wypoczynku ludności, ochrony zwierzyny dziko żyjącej; prowadzenie działalności mającej na celu zachowanie i powiększanie zasobów leśnych na obszarze miasta stołecznego Warszawy; sprawowanie nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa; prowadzenie spraw związanych ze sporządzeniem projektów planów urządzania lasu, uproszczonych planów urządzania lasu i inwentaryzacji stanu lasu oraz projektów dokonywania zmian tych planów w drodze aneksów [Statut... 2007]. W Poznaniu do zadań Zakładu Lasów Poznańskich należą m.in.: zarządzanie i gospodarka gminnymi zasobami lasów komunalnych, nadzór nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa oraz prowadzenie działalności z zakresu gospodarki leśnej [Zadania... 2016]. W Olsztynie Zarząd Dróg, Zieleni i Transportu prowadzi nadzór nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa; gospodaruje lasami miejskimi oraz lasami państwowymi przekazanymi gminie Olsztyn poprzez programowanie i planowanie rozwoju wymienionych lasów, utrzymuje równowagę przyrodniczą na obszarze przedmiotowych lasów z jednoczesnym przystosowaniem ich do celów turystyki i re-

kreacji; sprawuje ochronę rezerwatów przyrody „Mszar” i „Redykajny” oraz prowadzi sprzedaż drewna i użytków niedrzewnych [Statut... 2016]. W Łodzi Zarząd Zieleni Miejskiej zarządza powierzonymi mu w administrowanie lasami miejskimi (poprzez programowanie i planowanie rozwoju lasów, prowadzenie zrównoważonej gospodarki leśnej, utrzymanie równowagi przyrodniczej przy jednoczesnym przystosowaniu lasów miejskich do celów wypoczynku i rekreacji); sprawuje nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa na terenie miasta Łódź; prowadzi edukację przyrodniczą oraz popularyzuje aktywne formy wypoczynku z wykorzystaniem zasobów powierzonych Zarządowi [Zarząd... 2016a]. We Wrocławiu Zarząd Zieleni Miejskiej zarządza terenami zieleni miejskiej, lasami komunalnymi oraz lasami państwowymi przekazanymi w zarząd gminie Wrocław [Zarząd... 2016b].

Mimo tak wielu celów i zakresów działalności jednostek zarządzających lasami miejskimi w Polsce wykazano, że na terenie województwa mazowieckiego ograniczone zagospodarowanie lasu (pozyskanie drewna, pielęgnacja drzewostanów, zalesienia i odnowienia, ochrona przed zwierzyną i owadami) prowadzone było niemal wyłącznie w dużych miastach, liczących ponad 100 tysięcy mieszkańców, oraz że w niedużych ośrodkach miejskich nie prowadzono zagospodarowania rekreacyjnego [Młynarski, Kaliszewski 2013].

W świetle zapisów Ustawy... [1991] organem nadzorującym gospodarkę leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa jest starosta (art. 5.1), który może zlecić to zadanie w drodze porozumienia nadleśniczemu Lasów Państwowych (art. 5.3). Jednak w miastach na prawach powiatu jego funkcje, zgodnie z zapisami Ustawy... [1998], sprawuje prezydent miasta (art. 5.3). Młynarski i Kaliszewski [2013], opisując kwestię nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa w miastach województwa mazowieckiego, wykazali, że w ponad połowie badanych miast nadzór nad gospodarką leśną został powierzony nadleśniczemu Lasów Państwowych, co dawało możliwość prowadzenia jednolitego nadzoru nad wszystkim lasami w obrębie miasta, a także fachowej realizacji zadań gospodarczych w lasach komunalnych. Jednocześnie przytoczono także wyniki raportu Najwyższej Izby Kontroli z 2011 roku, w którym wskazano na daleko sięgające zaniedbania starostów i prezydentów miast w zakresie sporządzania dokumentacji urzędzeniowej w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz kontroli nad realizacją wyznaczonych zadań ochronnych i gospodarczych. Jedną z konkluzji było stwierdzenie, że problemy, na jakie natrafiają jednostki sprawujące nadzór nad gospodarką leśną w lasach komunalnych miast województwa mazowieckiego, wskazują, że uzasadnione jest podjęcie kroków służących wzmocnieniu nadzoru nad lasami. Jest to zbieżne ze wspomnianym już wcześniej faktem, że w Polsce brakuje jednolitego systemu nadzoru nad lasami miejskimi, zarówno w skali krajowej, jak i na poziomie miast.

### Propozycje zmian w prawie leśnym

Propozycje zmian w polskim prawie leśnym dotyczących leśnictwa miejskiego były już zgłaszane na początku XXI wieku [Leśnicy... 2008]. Wynikały one z przeglądu zapisów w Ustawie... [1991] dotyczących definicji lasu, gospodarki leśnej, planu urządzenia lasu i nadzoru nad wykonywaniem gospodarki leśnej. Nie zostały one jednak do dziś uwzględnione. Lasy miejskie (komunalne) jako publiczne lasy niepaństwowe nadal włączane są do lasów prywatnych, z konsekwencjami prawnymi ustalonymi dla tej kategorii lasów niepaństwowych, a zupełnie nieprzystającymi do funkcji i przeznaczenia lasów miejskich jako miejsca wypoczynku i regeneracji zdrowia mieszkańców miasta. Niepoprawny stan prawny tych lasów należałoby wreszcie zmienić i doprowadzić do prawidłowych relacji między lasami niepaństwowymi różnych grup właścicieli. Zarys tego uporządkowania przedstawiono poniżej, wykorzystując w tym celu zapisy obowiązującej Ustawy... [1991].

Las miejski nie jest przeznaczony do produkcji leśnej (jak lasy nadleśnictw lub prywatne), ale do wypoczynku mieszkańców miast. Z tego powodu należy uzupełnić zapis w art. 3.1, który powinien brzmieć: „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:
  - a) przeznaczony do produkcji leśnej lub do wypoczynku mieszkańców miast, lub...”.

Z powyższego wynika, że nie zmieniając kryterium przyrodniczego (roślinność leśna), przestrzennego (zwarta powierzchnia co najmniej 0,10 ha) i związku z gospodarką leśną zaproponowano rozszerzenie kryterium przeznaczenia. Podany zapis oznacza, że leśnictwo miejskie w Polsce nie dotyczy miejskich terenów zielonych (parków leśnych, parków, cmentarzy, zadrzewień i ogrodów), tylko wyłączonych z nich obszarów leśnych, których pojęcie nawiązuje do tradycyjnego leśnictwa, ale uwzględnia jednocześnie społeczne (rekreacyjne, wypoczynkowe i turystyczne), a nie produkcyjne funkcje pełnione przez lasy. Byłoby to spełnienie postulatów Ważyńskiego [2014] i wpisanie się w nurt węższej definicji leśnictwa miejskiego w Europie.

Lasy w mieście egzystują w zupełnie innych uwarunkowaniach niż poza nim. Sprawia to specyfika oddziaływania środowiska miasta na przyrodę leśną, odmienność warunków siedliskowych i klimatycznych oraz zapotrzebowanie na wypoczynek w prawdziwym lesie, a nie w parkach czy innych obiektach zieleni miejskiej. To powoduje, że prowadzenie gospodarki leśnej na terenie miasta jest odmienne niż w przyległych lasach, najczęściej państwowych. Zasady takiej odmiennej gospodarki leśnej, spowodowanej specyfiką warunków miejskich, zostały już prawnie usankcjonowane, np. zarządzeniem prezydenta miasta Poznania [Wytyczne... 2012]. Tę normę prawną, która może odnosić się do każdego miasta z lasem komunalnym, proponuje się włączyć do Ustawy... [1991] do art. 7 o gospodarce leśnej, jako punkt 3a: „Gospodarkę leśną w lasach miejskich prowadzi się według «Wytycznych dotyczących gospodarowania lasami komunalnymi z 2012 roku», z uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań gospodarki leśnej w mieście”.

Dla lasów miejskich, jako lasów niepaństwowych, obowiązuje wymóg sporządzania uproszczonego planu urządzenia lasu, z czym trudno jest się zgodzić. Są to przecież lasy podlegające publicznemu udostępnianiu, a celem ich istnienia nie jest nastawienie na produkcję i sprzedaż drewna. Opis lasów nie powinien więc być uproszczony czy skrócony, a wręcz przeciwnie – rozbudowany o wszystkie składowe elementy przyrodnicze, o szczegółową inwentaryzację dróg i ścieżek spacerowych, potrzebną dla priorytetów konserwatorsko-naprawczych, o podział lasu na gospodarstwa, którego kryterium jest intensywność penetracji lasu przez mieszkańców miast, określający stopnie intensywności zagospodarowania rekreacyjnego itp. Dlatego do rozdziału 4 o planie urządzenia lasu należałoby dopisać osobny punkt w art. 18: „4a. Dla lasów miejskich sporządza się plan urządzenia lasu według zasad określonych w punktach 1-4 oraz według «Wytycznych dotyczących gospodarowania lasami komunalnymi»”.

W konsekwencji zlecenie na sporządzenie planu urządzenia lasu miejskiego powinien wydać właściciel gruntu leśnego, tj. prezydent miasta lub jego burmistrz, który ponosi także koszty z tym związane. W związku z tym w art. 21.1 należałoby dopisać punkt 2a: „dla lasów miejskich – na zlecenie prezydenta miasta lub jego burmistrza, na koszt miasta”.

Przed zatwierdzeniem projektu planu urządzenia lasu miejskiego, jako niepaństwowego, powinno nastąpić przesłanie go do miejscowego nadleśniczego, celem zgłoszenia przez niego w terminie 30 dni ewentualnych zastrzeżeń, co winien regulować art. 22.3, który powinien brzmieć „3. W terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu uproszczonego planu urządzenia lasu lub planu urządzenia lasu miejskiego nadleśniczy może zgłosić zastrzeżenia”.

Plan urządzenia lasu miejskiego jest dokumentem zawierającym pełną analizę aktualnego stanu lasu, ochrony przyrody, aktualnych i potencjalnych zagrożeń dla miejskiej zrównoważonej gospodarki leśnej oraz wskazania zadań gospodarczych na okres 10 lat we wszystkich działach gospodarki leśnej, mając na uwadze jako wiodącą rekreacyjną funkcję lasu. To powoduje, że plan, po uzyskaniu opinii nadleśniczego, powinien zatwierdzać starosta. Stąd art. 22.2 powinien być zapisany jako: „Starosta, po uzyskaniu opinii właściwego terytorialnie nadleśniczego, zatwierdza uproszczony plan urządzenia lasu lub plan urządzenia lasu miejskiego.”

Nadzór nad gospodarką leśną w lasach miejskich powinien sprawować organ samorządowy wyższego szczebla niż starostwo – marszałek województwa lub wskazana przez niego regionalna dyrekcja Lasów Państwowych poprzez swoich nadleśniczych, którzy opiniowali plany urządzenia lasów miejskich. Na tę czynność samorząd lokalny (miasto, starostwo, województwo) powinien zabezpieczyć środki finansowe. Taka treść powinna się znaleźć w art. 5.1 jako punkt 2a.

Dla porządku należałoby art. 27.1 o dostępności lasów także uzupełnić o zapis: „Lasy stanowiące własność Skarbu Państwa i własność miasta są udostępniane...”. Z kolei art. 29 określa warunki udostępniania lasu do jazdy konnej i postoju pojazdów. W odniesieniu do lasów miejskich trzeba by dodatkowo uzupełnić punkt 1a: „a w lasach miejskich – przez organ zarządzający tymi lasami”. Pracownicy lasów miejskich wykonujący czynności służbowe i gospodarze w lesie nie są objęci zakazem wstępu do lasu i innymi przepisami (art. 29.3). W związku z tym punkt 3.1 powinien brzmieć: „1) pracowników nadleśnictw i lasów miejskich”.

W rozporządzeniu ministra środowiska o warunkach i trybie sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu i inwentaryzacji stanu lasu (art. 25) powinny się znaleźć także osobne zapisy dotyczące sporządzania planu urządzenia lasu miejskiego, który nie może być planem uproszczonym ani inwentaryzacją stanu lasu. Uzasadnieniem wprowadzenia takiego zapisu jest fakt, że lasy miejskie pełnią zazwyczaj wielorakie funkcje społeczne i ochronne, których odpowiednie spełnienie i realizacja wymagają bardzo dobrego rozpoznania i opisanie danego obiektu. Nie zapewnia tego uproszczony plan urządzenia lasu, przewidziany dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, ani inwentaryzacja stanu lasu, będąca podstawą decyzji albo starosty (lasy niestanowiące własności Skarbu Państwa), albo nadleśniczego (lasy wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa) w zakresie gospodarki leśnej dla lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha (art. 19.2-4).

Leśnicy lasów miejskich powinni być uprawnieni do noszenia podczas służby munduru leśnika, który podnosi rangę ich zawodu i instytucji, w której pracują. To powinno mieć wyraźne umocowanie w Ustawie o lasach, stąd w art. 35a.2 trzeba dopisać punkt: „2a. pracowników lasów miejskich bezpośrednio zajmujących się nadzorem nad gospodarką leśną”.

## Wnioski

- ✦ Leśnictwo miejskie w Polsce mieści się w węższej jego definicji, bazującej na tradycyjnym leśnictwie, przy czym priorytet mają wielorakie funkcje społeczne lasów.
- ✦ Zaproponowane zmiany w polskim prawodawstwie leśnym są głosem w dyskusji na temat lasów komunalnych i leśnictwa miejskiego w Polsce, mającym po raz kolejny zwrócić uwagę na fakt ich pomijania w polskim prawie leśnym, wyrażający się brakiem ustaw, rozporządzeń i instrukcji odnoszących się wprost do omawianej grupy lasów. Wskazane obszary poprawek i uzupełnień wskazują na zagadnienia najistotniejsze i najpilniejsze do rozwiązania i opisanie, nie wyczerpując jednak tematu.



✚ W celu wzmocnienia nadzoru nad lasami miejskim w Polsce konieczne jest rozważenie przywrócenia centralnego nadzoru, koordynującego działania leśników miejskich poprzez wypracowywanie i wdrażanie do praktyki jednolitych rozwiązań prawnych i gospodarczych, przy pozostawieniu szerokiej autonomii miastom.

## Literatura

- Arnberger A., Aikoh T., Eder R., Shoji Y., Mieno T. 2010. How many people should be in the urban forest? A comparison of trail preferences of Vienna and Sapporo forest visitor segments. *Urban Forestry & Urban Greening* 9: 215-225.
- Britt C., Johnston M. 2008. *Trees in Towns II. A new survey of urban trees in England and their condition and management.* Department of Communities and Local Government, London. Executive summary. [https://committeeadmin.lancaster.gov.uk/documents/s21579/Appx2\\_TreesInTowns.pdf](https://committeeadmin.lancaster.gov.uk/documents/s21579/Appx2_TreesInTowns.pdf). Dostęp z dnia 18.01.2017.
- Coles R. W., Bussey S. C. 1999. Community forestry in an urban context-progressing the social agenda conference paper. In *Community Forestry, a Change for the Better*, Countryside Agency, Guildhall, London. 7-8 December.
- Gerhardt D. 2010. *A Survey of Urban Tree Management in Local Authorities in Germany.* MSc dissertation, Myerscough College.
- Geszprych M. 2014. Struktura zarządzania i nadzoru nad lasami w Polsce. W: Panel Ekspertów „Organizacja”. Wizja leśnictwa w Polsce. Narodowy Program Leśny. 18 listopada 2014 r. Inst. Bad. Leśn., Sękocin Stary.
- Gołos P. 2013a. Rekreacyjna funkcja lasów miejskich i podmiejskich Warszawy. *Leś. Pr. Bad.* 74 (1): 57-70.
- Gołos P. 2013b. Wybrane aspekty rekreacyjnej funkcji lasu w opinii użytkowników. *Leś. Pr. Bad.* 74 (3): 257-272.
- Gołos P., Zając S. 2011. Delimitacja rekreacyjnej funkcji lasów i gospodarki leśnej na terenach zurbanizowanych. *Leś. Pr. Bad.* 72 (1): 83-94.
- Grzelak-Kostulska E., Hołowiecka B. 2013. Lasy jako miejsca realizacji indywidualnych potrzeb aktywności i wypoczynku ludności. *Studia i Materiały CEPL* 43: 104-110.
- Habuda A., Danecka D., Radecki W., Rotko J. 2016. *Polskie prawo leśne.* Difin, Warszawa.
- Hunter I. R. 2001. What do people want from urban forestry? – The European experience. *Urban Ecosystems* 5: 277-284.
- Instrukcja urządzania lasu. 1957. Ministerstwo Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego. PWRiL, Warszawa.
- Instrukcja urządzania lasu. 1970. Ministerstwo Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego. PWRiL, Warszawa.
- Instrukcja urządzania lasu. 1980. Tom I. Prace urzędniowe, Ministerstwo Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego. Naczelny Zarząd Lasów Państwowych. PWRiL, Warszawa.
- Instrukcja urządzania lasu. 1994. Część ogólna. Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych. Inst. Bad. Leśn., Warszawa.
- Instrukcja urządzania lasu. 2003. Część I. Instrukcja sporządzania planu urządzania lasu dla nadleśnictwa. Załącznik do Zarządzenia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 18 kwietnia 2003 r. CILP, Warszawa.
- Instrukcja urządzania lasu. 2012. Część I. Instrukcja sporządzania projektu planu urządzania lasu dla nadleśnictwa. PGL LP, CILP, Warszawa.
- Janecko E., Woźnicka M. 2009. Zagospodarowanie rekreacyjne lasów Warszawy w kontekście potrzeb i oczekiwań mieszkańców stolicy. *Studia i Materiały CEPL* 23: 131-139.
- Jaszcak R. 2008. Las i gospodarka leśna w zasięgu oddziaływania miast w Polsce. *Studia i Materiały CEPL* 19: 152-171.
- Jaszcak R. 2016. Uwarunkowania leśnictwa miejskiego i funkcje lasów miejskich w Polsce. W: Grzywacz A. [red.]. *Komunikacja społeczna w leśnictwie.* Polskie Towarzystwo Leśne, Warszawa: 131-146.
- Jaszcak R., Beker C., Gołojuch P. 2010. Leśnictwo i gospodarka leśna na obszarze aglomeracji poznańskiej. *Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.*
- Jaszcak R., Beker C., Gołojuch P., Miotke M. 2011a. Forest education of the urban population in Poland as exemplified by Poznań agglomeration. *Journal of Management and Sustainable Development* 2 (29): 97-102.
- Jaszcak R., Beker C., Gołojuch P., Miotke M. 2011b. Preconditioning of forest economy in Poland in urban areas. *Journal of Management and Sustainable Development* 2 (29): 107-111.
- Jaszcak R., Wajchman S. 2014a. Udział i rola czynnika społecznego w tworzeniu planów urządzania lasu w Polsce. *Sylwan* 158 (3): 231-240.
- Jaszcak R., Wajchman S. 2014b. Problems of forest management in municipal forests of the city of Poznań. *Civil and Environmental Engineering Reports* 12 (1): 45-54.
- Jaszcak R., Wajchman S. 2015. Wybrane aspekty gospodarki leśnej w lasach miejskich Poznań i w Lasach Państwowych. *Sylwan* 159 (2): 160-167.
- Jaszcak R., Wajchman-Świtalska S. 2016. Zarządzanie lasami miejskimi w Polsce. W: Grzywacz A. [red.]. *Komunikacja społeczna w leśnictwie.* Polskie Towarzystwo Leśne, Warszawa. 115-130.
- Jay M., Schraml U. 2013. Managing city forests for or in spite of recreation? Perspectives of forest managers. *European Journal of Forest Research* 132: 93-105.
- Johnston M. 1996. A brief history of urban forestry in the United States. *Arboricultural Journal* 20: 257-278.

- Johnston M., Collins K., Rushton B. 1999. A Survey of Urban Forestry in the Republic of Ireland. W: Proceedings of Ireland's Third Urban Forestry Conference. Galway City, 22-24 April 1998. The Tree Council of Ireland.
- Konijnendijk C. C. 2000. Adapting Forestry to Urban demands role of communication in urban forestry in Europe. *Landscape and Urban Planning* 52: 89-100.
- Konijnendijk C. C. 2003. A decade of urban forestry in Europe. *Forest Policy and Economics* 5: 173-186.
- Konijnendijk C. C. 2016. Tree agency and urban forest governance. *Smart and Sustainable Built Environment* 5 (2): 176-188.
- Konijnendijk C. C., Ricard R. M., Kenney A., Randrup T. B. 2006. Defining urban forestry – A comparative perspective of North America and Europe. *Urban Forestry and Urban Greening* 4: 93-103.
- Lawrence A., Dandy N. 2012. Governance and the urban forest. W: Research Report. Trees, people and the built environment. Proceedings of the Urban Trees Research Conference. 13-14 April 2011. 148-159.
- Leśnicy komunalni w sprawie nowelizacji Ustawy o lasach. 2008. *Przegl. Leśn.* 201 (18): 13.
- Łukasiewicz A., Łukasiewicz S. 2009. Rola i kształtowanie zieleni miejskiej. Wyd. Nauk. UAM, Poznań.
- Miller R. W. 1997. *Urban Forestry: Planning and Managing Urban Green Spaces*. Second Edition. New Jersey, Prentice Hall.
- Młynarski W., Kaliszewski A. 2013. Stan i problemy zagospodarowania lasów w miastach województwa mazowieckiego. *Leś. Pr. Bad.* 74 (4): 315-321.
- Pawłowicz J. A., Szafranko E. 2014. Rola partycypacji społeczeństwa w kształtowaniu lasów miejskich jako czynnika zrównoważonego i ekologicznego projektowania przestrzeni zurbanizowanej. *Logistyka* 6: 12924-12935.
- Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 25 sierpnia 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu uznawania lasów za ochronne oraz szczegółowych zasad prowadzenia w nich gospodarki leśnej. 1992. *Dz. U. Nr 67, poz. 337.*
- Sangster M., Nielsen A. B., Stewart A. 2011. The physical (peri)-urban forestry resource in Europe. Briefing paper 2. Workshop on sharing experiences on urban and peri-urban forestry. 28.01.2011. Brussels.
- Saretok L. 2006. A Survey of Urban Forestry in Sweden. Honours dissertation. Myerscough College.
- Schmied A., Pillmann W. 2003. Tree protection legislation in European cities. *Urban Forestry and Urban Greening* 2 (2): 115-124.
- Statut „Lasów Miejskich – Warszawa”. 2007. Nr 1 do Uchwały Nr VI/94/2007 Rady m.st. Warszawy z dnia 2 marca 2007 roku w sprawie utworzenia jednostki budżetowej m.st. Warszawy po nazwę „Lasy Miejskie – Warszawa”.
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. 1995. *Dz. U. z 2015 r., poz. 909.*
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. 1998. *Dz. U. z 2013 r., poz. 595 i 645.*
- Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o leśnym materiale rozmnożeniowym. 2001. *Dz. U. z 2015 r., poz. 1092.*
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. 1990. *Dz. U. z 2013 r., poz. 594, 645 i 1318.*
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. 2009. *Dz. U. z 2013 r., poz. 885, 938 i 1646.*
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach. 1991. *Dz. U. z 2011 r., poz. 59; z 2015 r., poz. 2100; z 2016 r., poz. 422, 586.*
- Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym. 2002. *Dz. U. z 2013 r., poz. 465, ze zm.*
- Van Herzele A., Collins K., Tyrväinen L. 2005. Involving people in urban forestry – A discussion of participatory practices throughout Europe. W: Konijnendijk C. C., Nilsson K., Randrup T. B., Schipperijn J. [red.]. *Urban Forests and Trees: a reference book*. Springer Verlag, Berlin. 207-228.
- Wajchman S. 2013. Rekreacyjne zagospodarowanie lasów miejskich miasta Poznania. *Studia i Materiały CEPL* 35: 119-126.
- Ważyński B. 1987. Lasy komunalne. *Sylvan* 131 (10): 13-19.
- Ważyński B. 2007. Zasady prowadzenia gospodarki leśnej wokół aglomeracji miejskich. Biblioteczka Leśniczego 253.
- Ważyński B. 2011. Urządzanie i rekreacyjne zagospodarowanie lasu. *Poradnik leśnika*. PWRiL, Warszawa.
- Ważyński B. 2014. Rekreacyjne zagospodarowanie lasu (lasy komunalne). W: Ważyński B. [red.]. *Podstawy gospodarki leśnej*. Wyd. UP Pozn., Poznań. 188-191.
- Wytyczne dotyczące gospodarowania lasami komunalnymi miasta Poznania. Załącznik do zarządzenia Nr 183/2012/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 19.03.2012 roku. 2012. Poznań.
- Zadania statutowe Zakładu Lasów Poznańskich. 2016. <http://www.zlp-poznan.pl/o-firmie.html>. Dostęp z dnia 16.05.2016 r.
- Statut Zarządu Dróg, Zieleni i Transportu w Olsztynie. Załącznik do Uchwały Nr XX/269/16 Rady Miasta Olsztyna z dnia 24 lutego 2016 r. 2016. *Dz. U. Woj. Warmińsko-Mazurskiego*. Olsztyn, 24 marca 2016 r., poz. 1374.
- Zarząd Zieleni Miejskiej w Łodzi. 2016a. <http://www.zzm.lodz.pl/>. Dostęp z dnia 12.05.2016 r.
- Zarząd Zieleni Miejskiej we Wrocławiu. 2016b. <http://www.zzm.wroc.pl/>. Dostęp z dnia 12.05.2016 r.