

MICHAŁ ORZECHOWSKI, MONIKA KAMIŃSKA

Partycypacja społeczeństwa w planowaniu urzędzeniowym w lasach prywatnych

Public participation in forest management planning in private forests

ABSTRACT

Orzechowski M., Kamińska M. 2018. Partycypacja społeczeństwa w planowaniu urzędzeniowym w lasach prywatnych. Sylwan 162 (4): 314-324.

The provisions of the Act on Forests apply to all forests in Poland, irrespective of their ownership. They impose on owners and administrators the obligation to draw up Forest Management Plans (FMP) or Simplified FMP (SFMP). While the media are loudly protesting the adoption of some FMP for state forests, especially for some urban forests or semi-primeval forests, analogous documents for private forests do not attract such interest. Supervision of forest management in the area of forests owned by natural persons and land communities is carried out by the regional authorities, who also has commissioned the documentation of the equipment. Forest owners are informed about the preparation of SFMP for their sites. As a rule, they do not finance these works and there are no procedures for obtaining their direct approval of the plan. Owners, however, have the opportunity to participate in the creation of management documents and should use this opportunity. Especially because the effect of the management works is also the determination of incompatibility in the land use category. In this way, spontaneous woodlots can be reclassified into forest, which has serious consequences for the future of this property. Removal of trees growing on it and the restoration of agricultural use become very difficult in such a situation. The nature and manner of obtaining direct payments to the owned land will also change. Durable subsidies for agricultural crops are changing into possible and temporary limited payments for young forests silviculture and protection. The SFMP also regulates all economic activities that can be undertaken in the private forest in the next 10 years, including the amount of wood that can be harvested and used for its needs or commercialized. The serious consequences of the adopted plan suggest that social participation in the resulting document should be high. The level of this participation in the process of creating simplified plans in selected municipalities was analyzed. The study analyzed the level of public participation in the process of creating simplified forest management plans in four selected municipalities (Gródek nad Dunajcem, Kotuń, Lipnica and Szamotuły, S, E, N and W Poland respectively), which differ in terms of location, ownership history, the size of lots and other features. The level of interest of owners was characterized, the aspects of interest were identified, and it was shown that they may depend on some features of the area.

KEY WORDS

simplified forest management plan, public participation in forest management, private forests

ADDRESSES

Michał Orzechowski – e-mail: morzechowski@wl.sggw.pl

Monika Kamińska – e-mail: mkaminska@taxusul.com.pl

Katedra Urządzania Lasu i Ekonomiki Leśnictwa, SGGW w Warszawie; ul. Nowoursynowska 159, 02-776 Warszawa

Wstęp

Obowiązująca ustawa o lasach [Ustawa... 1991] powstała w czasach transformacji ustrojowej. Od tego czasu Polska stała się członkiem Unii Europejskiej, dopasowując swoje prawodawstwo do wymogów Wspólnoty. Zaszły także zmiany w podejściu do roli lasów, ochrony środowiska oraz funkcji społeczeństwa w kształtowaniu przyrodniczego środowiska życia ludzi. Po ćwierćwieczu obowiązywania ustawy niektóre jej rozwiązania mogą być uważane za wadliwe [Radecki 2008; Rakoczy 2011a, b; Żebrowski 2013]. Szczególnie problematyczne wydają się kwestie finansowania i podziału nadzoru nad lasami niebędącymi własnością Skarbu Państwa. Zmiany w tym zakresie proponuje nowelizacja ustawy o lasach, która zapewni prawo pierwokupu lasów prywatnych przez nadleśnictwa Lasów Państwowych [Ustawa... 2016]. W rzeczywistości jednak wprowadza również zmiany w zakresie umożliwiania wsparcia ze środków funduszu leśnego dla prywatnych właścicieli lasów na zalesianie gruntów i realizację zadrzewień na gruntach niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz finansowanie innych prac związanych z usuwaniem skutków klęsk i prowadzeniem gospodarki w lasach niepaństwowych. Niewielki udział lasów prywatnych (około 20%) lokalnie sięga nawet 70% (np. na terenie Nadleśnictwa Rudka), mogą być one zatem głównym elementem krajobrazu leśnego [Gołos, Geszprych 2005; Gołos 2008a]. Rola lasów prywatnych w Polsce jako istotnego producenta surowca drzewnego będzie rosła [Borecki, Stępień 2012; Borecki i in. 2017]. Prawo narzuca konieczność opierania gospodarki leśnej we wszystkich lasach na Planie Urządzenia Lasu (PUL) lub w lasach niebędących własnością Skarbu Państwa – na planach uproszczonych (UPUL) [Ustawa... 1991; Rozporządzenie... 2012]. Plany te mogą, powinny być i są uzgadniane ze społeczeństwem.

Nadzór nad gospodarką leśną na terenie lasów należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych sprawuje starosta, który także zleca wykonanie dokumentacji urządzeniowej. Właściciele lasów są informowani o sporządzaniu UPUL dla ich terenów. Z reguły nie finansują tych prac i nie ma wymaganych prawem procedur uzyskiwania ich bezpośredniej zgody na powstawanie planu. Lasy prywatne są silnie rozdrobnione, a właściciele niewielkich działek, zwłaszcza leżących daleko od miejsca ich zamieszkania, nie przywiązują wagi do zapisów planu. Jest to także przejaw zjawiska znanego z innych krajów europejskich [Elands i in. 2004a, b]. Wiersum i in. [2005] wykazali, że przeciętnie dla 30% właścicieli lasów o niewielkim areale, którzy zazwyczaj nie są ekonomicznie zależni od gospodarki leśnej, ich las jest im obojętny. Dalsze 40% jest średnio zainteresowanych gospodarką leśną, a ważniejsze dla nich są funkcje środowiskowe i pozaprodukcyjne. Jedynie 30% właścicieli zależnych ekonomicznie od swoich zasobów leśnych jest zainteresowanych prowadzeniem świadomej i wielofunkcyjnej gospodarki. Wraz z pogłębianiem się demograficznych zmian strukturalnych wsi w Polsce to zjawisko będzie także naszym udziałem.

Wyrazem zwiększania się świadomości ekologicznej społeczeństwa oraz wzrostu zainteresowania własnością zasobów przyrodniczych jest uspołecznianie procesu planowania i zarządzania lasami. Ustawa... [2008] gwarantuje możliwość udziału społeczeństwa w tworzeniu dokumentów gospodarki leśnej. Dotyczy to lasów wszystkich form własności. Medialnie głośne są protesty organizacji próbujących ingerować w zapisy planów urządzenia lasów będących własnością Skarbu Państwa. Szczególnie dotyczy to znanych puszczy (np. Białowieskiej) albo lasów sąsiadujących z terenami zurbanizowanymi (np. Gdańsk). Czy taki poziom zainteresowania gospodarką leśną może dotyczyć również lasów prywatnych?

Właściciele działek leśnych mają prawo wносить zastrzeżenia i wnioski na etapie opracowywania dokumentacji – mają możliwość partycypacji w tworzeniu dokumentów urządzeniowych

i we własnym interesie powinni z tej możliwości korzystać. Zwłaszcza że efekt w postaci uchwalonego planu jest wiążącym dokumentem ograniczającym sprawowanie przez nich prawa własności lasów. UPUL reguluje wszystkie czynności gospodarcze, które będzie można wykonać w prywatnym lesie w ciągu najbliższych 10 lat, w tym ilość surowca drzewnego, którą będzie można pozyskać i wykorzystać na swoje potrzeby lub wprowadzić do obrotu handlowego. Jednym z efektów prac urzędzeniowych jest też określenie niezgodności w sposobie użytkowania gruntów. Wskazane w ten sposób samoistne zalesienia mogą zostać na poziomie gminy (przy dalszej bierności właścicieli) przeklasyfikowane na las, co ma poważne konsekwencje dla przyszłości tych nieruchomości. Usunięcie porastających je drzew i przywrócenie użytkowania rolniczego staje się w takiej sytuacji utrudnione. Zmienia się również charakter i sposób uzyskiwania dopłat bezpośrednich do posiadanych gruntów. Trwałe dopłaty do upraw rolniczych zmieniają się w ewentualne i czasowo ograniczone dopłaty do pielęgnacji i ochrony lasów.

Poważne konsekwencje uchwalanego planu sugerują, że partycypacja społeczna w powstającym dokumencie powinna być wysoka. Czy jednak społeczeństwo wykorzystuje tę możliwość i właściciele świadomie uczestniczą w decydowaniu o własnych lasach? Przedstawiona praca podejmuje próbę zweryfikowania poziomu zainteresowania społeczeństwa tworzeniem dokumentów gospodarki leśnej oraz próbę określenia kręgów zainteresowania lokalnie aktywnych właścicieli. Może to pomóc w doskonaleniu przyszłych zasad prowadzenia konsultacji społecznych w procesie planowania urzędzeniowego, przyspieszyć ten proces oraz zniwelować powstające konflikty pomiędzy właścicielami a służbami urzędzenia lasu.

W pracy przyjęto dwa cele badawcze. Pierwszy z nich to weryfikacja zróżnicowania poziomu partycypacji społeczeństwa w procesie tworzenia uproszczonych planów urzędzenia lasu na etapie wyłożenia projektu dokumentacji do publicznego wglądu. Postawiono hipotezę, że zainteresowanie na analizowanych terenach jest jednakowo niewielkie, niezależnie od położenia obiektu. Drugim celem było określenie kierunków zainteresowania społeczeństwa partycypującego w tworzeniu uproszczonych planów urzędzenia lasu w konkretnych studiach przypadków.

Materiał i metody

Do analiz wybrano projekty uproszczonych planów urzędzenia lasu wykonane przez firmę TAXUS UL na terenach gmin położonych w różnych regionach Polski. Były to:

- gmina Gródek nad Dunajcem, powiat nowosądecki, województwo małopolskie;
- gmina Kotuń, powiat siedlecki, województwo mazowieckie;
- gmina Lipnica, powiat bytowski, województwo pomorskie;
- gmina Szamotuły, powiat szamotulski, województwo wielkopolskie.

Dane dotyczące dokumentacji urzędzeniowej zostały udostępnione przez jednostki samorządu terytorialnego. Urzędy gmin udostępniły informację o terminie wyłożenia oraz sposobie zawiadomienia właścicieli lasów. Starostwa udostępniły: mapy gospodarcze, wykazy i powierzchnie jednostek ewidencyjnych objętych opracowaniem, liczbę działek i właścicieli objętych opracowaniem, liczbę wydziełów leśnych w dokumentacji na etapie przed uwzględnieniem zmian wynikających ze złożonych zastrzeżeń oraz po ich uwzględnieniu, a także ich bilanse powierzchniowe, liczbę zastrzeżeń i wniosków złożonych do projektu UPUL na etapie wyłożenia do publicznego wglądu oraz treść tych zastrzeżeń.

Analizowane obiekty różnią się pod wieloma względami (tab. 1). Zróżnicowanie cech obiektów poddanych planowaniu nie pozwala na bezpośrednią ocenę wpływu tych cech na poziom zainteresowania społeczeństwa procesem powstawania UPUL. Ograniczono się jedynie do analizy

Tabela 1.

Zróżnicowanie analizowanych Uproszczonych Planów Urządzenia Lasu (A – powierzchnia objęta planem [ha], Nd – liczba działek ewidencyjnych, Nw – liczba właścicieli, A_L – średnia powierzchnia lasu na działce [ha], Ndw – średnia liczba działek na właściciela)

Differentiation of the analyzed Simplified Forest Management Plans (A – area covered by plan [ha], Nd – number of lots, Nw – number of owners, A_L – average area of forest on a lot [ha], Ndw – average number of lots per one owner)

Gmina Municipality	A	Nd	Nw	A_L	Ndw
Gródek nad Dunajcem	1913,05	3350	2945	0,5666	1,1
Kotuń	2675,43	6835	3943	0,3673	1,7
Lipnica	1653,36	549	230	2,9334	2,4
Szamotoły	187,60	172	199	1,0667	0,9

liczebności oraz treści uwag i zastrzeżeń, co może być traktowane jako (ograniczony metodycznie) wskaźnik partycypacji społecznej.

We wszystkich gminach wybranych do analizy podstawowy sposób poinformowania właścicieli o wyłożeniu projektu UPUL do publicznego wglądu stanowiło imienne zawiadomienie pisemne wysłane listownie lub (sporadycznie) dostarczone przez sołtysa. Poza imiennym powiadomieniem gminy stosowały też publikowanie informacji o wyłożeniu w sposób zwyczajowo przyjęty (Biuletyn Informacji Publicznej, strona internetowa, gminna tablica ogłoszeń, obwieszczenie wójta). Sposób powiadomienia uznać można więc za w pełni skuteczny. Projekty uproszczonych planów urządzenia lasu były wykładane do publicznego wglądu w ciągu 30 dni, podczas których zainteresowani właściciele mogli składać zastrzeżenia i wnioski. Wszystkie dokumentacje wybrane do analizy wykonywane były w 2015 roku, uwarunkowania otoczenia dla sporządzanej dokumentacji były więc jednakowe dla wszystkich projektów. Wykonywane były one w warunkach jednolitych wymogów prawnych, a właściciele lasów objęci opracowaniem mieli prawdopodobnie wyrównany poziom dostępu do wiedzy.

W celu zbadania kierunków zainteresowania społeczeństwa partycypującego w tworzeniu dokumentacji zastosowano klasyfikację złożonych zastrzeżeń i wniosków. Na podstawie głównych zagadnień w treści zastrzeżeń utworzono 5 grup, do których klasyfikowano poszczególne uwagi.

1. Cechy taksacyjne – zastrzeżenia dotyczące opisu wydzielenia, tj. wieku drzewostanu, składu gatunkowego, bonitacji drzewostanu, przebiegu granicy pomiędzy poszczególnymi drzewostanami na działce, rodzaju powierzchni (np. opisany drzewostan został częściowo usunięty i należy opisać go jako zrąb).
2. Pozyskanie surowca drzewnego – wnioski dotyczące zwiększenia lub zmniejszenia rozmiaru pozyskania surowca drzewnego w dziesięcioleciu.
3. Rozbieżności ewidencyjne – zastrzeżenia i wnioski dotyczące użytkowania gruntów na użytkach ewidencyjnych „Ls” w sposób inny niż związany z gospodarką leśną; dotyczące ujęcia w dokumentacji zalesienia na gruntach nieleśnych, a także uwagi dotyczące błędnych danych osobowych i adresowych wykazanych w projekcie UPUL; uwagi związane z kwestiami dziedziczenia i postępowaniami spadkowymi; wnioski o dokonanie przeklasyfikowania użytków gruntowych.
4. Planowanie przestrzenne – zastrzeżenia dotyczące niespójności uproszczonych planów urządzenia lasu z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, wnioski o przeznaczenie działki pod zalesienie.

5. Inne – zastrzeżenia niezaklasyfikowane do pozostałych czterech kategorii. Dotyczą m.in. wrysowania na mapę przebiegu drogi, linii energetycznej, obaw o ograniczenie możliwości korzystania z własności, dezaprobaty dla systemu prawnego i sprawowania nadzoru nad gospodarką leśną na działkach osób fizycznych przez organy administracji publicznej.

Wśród analizowanych zastrzeżeń występują uwagi odnoszące się do dwóch lub większej liczby zagadnień, dlatego niektóre z nich zaklasyfikowane zostały do kilku grup.

Wyniki i dyskusja

Każda z wybranych do analizy gmin jest zlokalizowana w innym regionie Polski. Różnice pomiędzy gminami dotyczą powierzchni objętej analizowanym UPUL, liczby działek ewidencyjnych i właścicieli, średniej powierzchni użytku Ls na działkach ewidencyjnych czy też średniej liczby działek ewidencyjnych przypadających na właściciela, a także innych cech (tab. 1). Opracowanie regionalnego zróżnicowania siły reakcji właścicieli wymagałoby zwiększenia próby i opracowania danych z procedowania wielu UPUL, co przekracza ramy niniejszej pracy.

Odsetek właścicieli lasów uczestniczących w tworzeniu projektu UPUL poprzez złożenie zastrzeżenia nie był duży – w żadnej z czterech gmin nie przekroczył 13% właścicieli, a więc osób potencjalnie najbardziej zainteresowanych (średnia 5%) (tab. 2). Podkreślenia wymaga fakt, że w badaniach brano pod uwagę jedynie pisemne świadectwa zainteresowania wyłożonymi planami. Brak jest liczbowych danych o osobach, które zapoznały się z projektami UPUL, nie pozostawiając uwag.

Poziom partycypacji społeczeństwa w procesie tworzenia uproszczonych planów urzędzenia lasu na terenie wybranych gmin nie jest jednolity. Większa liczba wniosków do wyłożonych projektów miała miejsce w Gródku nad Dunajcem oraz w Kotuniu, ale biorąc pod uwagę liczebność właścicieli – największe zainteresowanie wzbudzały plany z Gródka nad Dunajcem i Lipnicy (tab. 2). Aktywność społeczeństwa w procesie tworzenia projektu UPUL niesie za sobą wymierne skutki. Urzędy gminne są zaangażowane w procedurę wyłożenia projektu dokumentacji do publicznego wglądu. Konieczne jest przygotowanie pracownika, który będzie zajmował się czynnościami związanymi z etapem wyłożenia. Pracownik gminy jest osobą, z którą zainteresowany właściciel ma bezpośredni kontakt w sprawie projektu UPUL, zatem znaczenie ma jego wiedza z zakresu leśnictwa, a także czas, jaki może poświęcić na ewentualną pomoc i objaśnienia. W przy-

Tabela 2.

Liczba złożonych wniosków (N) i liczba wniosków na 100 właścicieli (N_{100}) oraz liczba zastrzeżeń dotyczących cech taksacyjnych (Z_{CT}), pozyskania surowca (Z_{PS}), rozbieżności ewidencyjnych (Z_{RE}), planowania przestrzennego (Z_{PP}) i innych problemów (Z_I)

Number of submitted comments (N) and number of comments per 100 owners (N_{100}) as well as number of comments regarding stand characteristics (Z_{CT}), timber harvest (Z_{PS}), land registry (Z_{RE}), spatial planning (Z_{PP}) and other problems (Z_I)

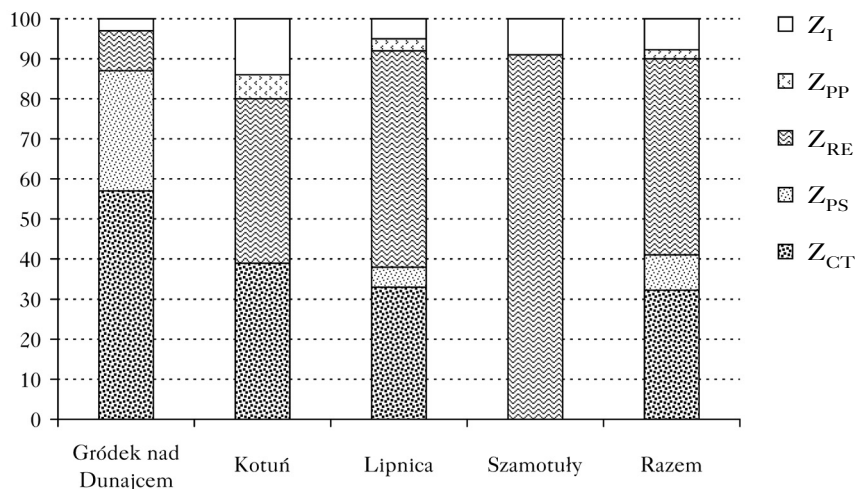
Gmina Municipality	N	N_{100}	Z_{CT}	Z_{PS}	Z_{RE}	Z_{PP}	Z_I
Gródek nad Dunajcem	226	7,67	160	86	27	1	8
Kotuń	101	2,56	47	0	51	7	17
Lipnica	29	12,61	13	2	21	1	2
Szamotuły	10	5,03	0	0	10	0	1
Razem Total	366						
Średnia Average		5,00	55	22	27,25	2,25	7

padku gmin, w których liczba złożonych zastrzeżeń była duża, pracownik gminy zmuszony był wielokrotnie udzielać informacji dotyczących opracowania, pomagać w odczytaniu dokumentacji oraz każdorazowo przyjmując formalny wniosek w sprawie UPUL. W gminie Gródek nad Dunajcem w ciągu 30 dni przewidzianych na składanie zastrzeżeń pracownik urzędu co najmniej 226 razy zajmował się czynnościami związanymi z obsługą dokumentacji UPUL, co daje wynik około 7 razy dziennie, nie licząc dni wolnych od pracy. W gminach, w których liczba złożonych wniosków była niewielka, częstotliwość czynności koniecznych do wykonaniu w związku z wyłożeniem projektu dokumentacji była proporcjonalnie mniejsza. W gminie Szamotuły, gdzie wpłynęło jedynie 10 zastrzeżeń do projektu uproszczonych planów urządzenia lasu, urzędnik wykonywał czynność związaną z obsługą projektu dokumentacji średnio raz na 3 dni. Obsługa etapu wyłożenia projektu UPUL wymagała więc mniejszego zaangażowania czasu od pracowników urzędów w Szamotułach i w Lipnicy niż od pracowników z Gródka nad Dunajcem i z Kotunia. Szacowana częstotliwość nie uwzględnia czasu poświęconego na udzielenie informacji właścicielom, którzy nie mieli zastrzeżeń do zapisów projektu i nie złożyli formularza z uwagami.

Z liczbą właścicieli partycypujących w procedurze tworzenia projektu dokumentacji UPUL związane są obowiązki starosty. Według ustawy jest on zobowiązany do rozpatrzenia zastrzeżeń złożonych do projektu planu. Każde zastrzeżenie wiąże się z wydaniem osobnej decyzji o uznaniu lub nieuznaniu wniesionej uwagi. W praktyce oznacza to mnożenie czynności administracyjnych. Większa liczba złożonych wniosków oznacza także, że starosta będzie musiał poświęcić więcej czasu na ich rozpatrzenie oraz wydanie decyzji. Im więcej złożonych zastrzeżeń, tym więcej również potencjalnych zmian, które będzie należało uwzględnić w projekcie dokumentacji urządzeniowej. Wraz z większą liczbą złożonych zastrzeżeń rośnie także prawdopodobieństwo zaskarżenia decyzji starosty o uznaniu bądź nieuznaniu uwagi do Samorządowego Kolegium Odwoławczego. Ewentualne odwołanie może być źródłem dodatkowych czynności administracyjnych, a nawet przyczynić się do odłożenia w czasie czynności zatwierdzenia uproszczonych planów urządzenia lasu.

Analiza danych wykazała, że na terenie gminy Gródek nad Dunajcem (województwo małopolskie) oraz w gminie Kotuń (województwo mazowieckie) poziom partycypacji społeczeństwa mierzony bezwzględną liczbą wniosków był wysoki. Obiekty te usytuowane są w województwach, w których udział lasów prywatnych w ogólnej powierzchni lasów jest największy w kraju. Niski poziom partycypacji społeczeństwa odnotowano w gminach położonych na terenie województw, gdzie udział lasów prywatnych w ogólnej powierzchni lasów jest znacznie mniejszy. Ze względu na wielkość zastosowanej próby można taką prawidłowość traktować jedynie jako hipotezę do testowania w dalszych badaniach. Podobnie jest w wypadku rozmieszczenia lasów prywatnych i ich struktury własnościowej. Bardziej zaangażowani w powstający UPUL są właściciele lasów prywatnych silnie rozdrobnionych własnościowo, stanowiących znaczny udział w lokalnym krajobrazie. Mniej angażują się właściciele lasów o większych areałach pojedynczych działek rozrzuconych w mniejszych kompleksach leśnych.

Dla określenia kierunków zainteresowania właścicieli uczestniczących w tworzeniu uproszczonych planów urządzenia lasu przeanalizowano treść zastrzeżeń i wniosków złożonych na etapie wyłożenia projektów do publicznego wglądu. Uwzględniono 454 uwagi na 366 formularzach. Spośród wszystkich złożonych wniosków 78% odnosiło się tylko do jednej dziedziny. Pozostałe uwagi zostały zakwalifikowane jednocześnie do dwóch, trzech lub czterech grup. Żadne z zastrzeżeń nie poruszało kwestii związanych ze wszystkimi pięcioma przyjętymi grupami. Po przeprowadzeniu klasyfikacji wszystkich zgromadzonych zastrzeżeń uzyskano informację na temat liczebności poszczególnych grup (ryc.).



Ryc.

Struktura uwag właścicieli lasów do projektu UPUL w czterech wybranych gminach
 Structure of comments of forest owners for the SFMP project in four selected municipalities
 oznaczenia jak w tabeli 2; denotes as in table 2

Prawie połowa uwag składanych do projektu UPUL dotyczyła cech taksacyjnych – wieku drzewostanu oraz jego składu gatunkowego. Obie cechy mają bezpośredni wpływ na wyliczenie podatku leśnego, którym obciążone są drzewostany starsze niż 40 lat. Prawie wszystkie uwagi tej grupy sugerowały obniżenie wieku drzewostanu albo skorygowanie składu gatunkowego na rzecz panowania gatunku młodszego. Często negowano obecność w wydzieleniu gatunków w wieku starszym. Nie stwierdzono zastrzeżeń dotyczących typu siedliskowego lasu lub wymiarów drzew. Tego rodzaju dane nie wpływają na obciążenia podatkowe prywatnych właścicieli [Ustawa... 2002].

Kolejną pozycję pod względem liczebności złożonych uwag zajmuje grupa rozbieżności ewidencyjnych. Do tej grupy została zakwalifikowana prawie $\frac{1}{4}$ poruszanych kwestii. Wśród uwag złożonych przez właścicieli znalazły się kwestie odmiennego od stanu ewidencyjnego użytkowania gruntu, sprzeciw dla ujmowania w planach gruntów zalesionych zlokalizowanych na użytkach nieleśnych, wnioski o ujęcie takich gruntów w dokumentacji UPUL, ale także sprawy, w zakresie których uproszczone plany urządzenia lasu nie mają żadnej mocy. Zastrzeżenia odnosiły się m.in. do niepoprawnego nazwiska właściciela lasu oraz innych danych gromadzonych w ewidencji gruntów i budynków (a nawet hipotekach). Część zastrzeżeń zakwalifikowanych do kategorii rozbieżności ewidencyjnych była bezzasadna z punktu widzenia projektu uproszczonych planów urządzenia lasu jako instrumentu gospodarki leśnej. Podkreślenia wymaga, że tego rodzaju uwagi wskazują na brak wiedzy właścicieli w zakresie danych ewidencyjnych posiadanych nieruchomości, a wyłożony projekt planu urządzenia może stać się dla nich pretekstem do starań o zmiany ewidencyjne i hipoteczne.

Na trzecim miejscu znalazła się grupa zawierająca zastrzeżenia do planowanego pozyskania surowca. Przyporządkowano do niej 19% złożonych uwag. Złożone wnioski postulowały zwiększenie lub zmniejszenie miąższości drzewostanu. Zwiększenie etatu było zwykle motywowane stanem sanitarnym drzewostanu, który wymaga bardziej intensywnych cięć pielęgnacyjnych. Zmniejszenie rozmiaru użytkowania wiązało się z uwagami klasyfikowanymi do innych grup, wynikającymi z odmiennego wieku i składu gatunkowego, powierzchni lasu na działce lub

nawet innego sposobu użytkowania opisywanej powierzchni. W niektórych przypadkach właściciel wnioskował w piśmie o konkretną wartość pozyskania, która jego zdaniem powinna być właściwa. Sugerowano nawet przedziały grubości pierśnicy i gatunku drzewa, które powinny być objęte użytkowaniem.

Do trzech wymienionych już kategorii przyporządkowano w sumie 92% uwag, które wyrazili właściciele lasów, uczestnicząc w procesie tworzenia projektów UPUL. Kategorie cech taksacyjnych, rozbieżności ewidencyjnych oraz pozyskania surowca są więc wiodącymi kierunkami zainteresowania właścicieli partycypujących w tworzeniu opracowania. Pozostałe 8% stanowią uwagi złożone w odniesieniu do innych zagadnień oraz do powiązań z dziedziną planowania przestrzennego. Pośród 6% uwag zaliczonych do kategorii „inne” znalazły się konkretne wnioski, np. o wrysowanie na mapę usytuowania obiektów liniowych, ale także uwagi niezwiązane z zakresem uproszczonych planów urządzenia lasu, jak np. wyrażające niechęć do obowiązujących przepisów prawnych czy nawet niezadowolone z funkcjonowania organów sądowniczych na terenie kraju. Najmniej uwag dotyczyło niezgodności pomiędzy ustaleniami projektu uproszczonych planów urządzenia lasu a gminnymi dokumentami planistycznymi oraz wnioski dotyczące zalesienia użytków rolnych. Aspekt ten dotyczył pojedynczych osób.

Przedstawiony podział został opracowany w oparciu o wszystkie wniesione zastrzeżenia. Uśrednione wyniki nie są tożsame z rozkładem kierunków zainteresowania właścicieli lasów w poszczególnych gminach (ryc.). Na terenie gminy Gródek nad Dunajcem ponad połowa wniesionych uwag skoncentrowana była na cechach taksacyjnych. Znaczny udział miały też uwagi dotyczące pozyskania surowca drzewnego. Łączny odsetek uwag zakwalifikowanych do tych dwóch kategorii wynosi aż 87%. Te dwie dziedziny uznać można za wiodące kierunki zainteresowania właścicieli lasów. Na terenie gminy Kotuń zainteresowanie właścicieli uczestniczących w tworzeniu projektu UPUL zdominowały dwie kwestie: cechy taksacyjne (39%) i rozbieżności ewidencyjne (41%). Żaden z właścicieli nie wniósł tu uwagi dotyczącej pozyskania surowca. Przeważającym kierunkiem zainteresowania właścicieli lasów, którzy złożyli zastrzeżenie w gminie Lipnica, był zakres rozbieżności ewidencyjnych (54%). Drugą z istotnych kategorii zastrzeżeń były cechy taksacyjne. Zastrzeżenia przyporządkowane do tej grupy dotyczyły wieku drzewostanu, ale także w równie wysokim stopniu ustalenia granic pomiędzy sąsiadującymi wydzienieniami. Jest to cecha wyróżniająca zastrzeżenia złożone w gminie Lipnica na tle wszystkich analizowanych gmin. Uwagi dotyczące pozostałych trzech kategorii stanowią w tym obiekcie 13% wszystkich złożonych uwag. W gminie Szamotuły złożone uwagi zakwalifikowano jedynie do dwóch grup. W tej jednostce nie wpłynęło żadne zastrzeżenie dotyczące cech taksacyjnych, pozyskania surowca ani planowania przestrzennego. Większość uwag dotyczyła kwestii związanych z rozbieżnościami ewidencyjnymi.

Zweryfikowane zastrzeżenia do projektów uproszczonych planów urządzenia lasu były w większości próbą dyskusji właścicieli z ustaleniami dokumentacji urządzeniowej. Główne kierunki zainteresowania właścicieli lasów mają bezpośredni związek ze specyfiką UPUL i z jego ustaleniami. Nie ulega wątpliwości, że uwagi dotyczące cech taksacyjnych drzewostanów czy dopuszczonego rozmiaru pozyskania surowca są podstawą tego opracowania. Zgłaszanie uwag z tych kategorii potwierdza, że właściciele świadomie dążą do uczestnictwa w decydowaniu o przedmiocie swojego posiadania i chcą mieć wpływ na dopuszczenia i ograniczenia w jego użytkowaniu. Jest to prawidłowość sygnalizowana w wielu krajach [Kvarda 2004; Leskinen 2004; Serbruyns, Luysaert 2006; Król 2011]. Ich stosunkowo niewielka liczba (średnio 5% właścicieli) odpowiada jedynie liczbie uwag krytycznych do projektu, w rzeczywistości może nie odbiegać znacznie od wartości 30% świadomych gospodarzy leśnych wskazanej przez Wiersum i in.

[2005]. Należy zauważyć, że uwagi dotyczą przede wszystkim możliwości sprawowania funkcji produkcyjnej, a funkcje ochronne nie są zauważane, co może wynikać z głównie nizinnego położenia analizowanych lasów (brak zagrożenia lawinowego i osuwiskowego) [Brunette, Couture 2008; Król 2010] i braku rozwiązań prawno-ekonomicznych w zakresie rekompensat dla prywatnych właścicieli lasów ochronnych.

Znaczne zainteresowanie kategorią rozbieżności ewidencyjnych oceniać można dwojako. Niezgodności sposobu użytkowania gruntów w stosunku do zapisów ewidencyjnych ujawnione w dokumentacji stanowią sugestię dla przeprowadzenia procedury przeklasyfikowania użytków gruntowych. Jednakże w tym zakresie UPUL pełni jedynie rolę pomocniczą. Część zastrzeżeń złożonych w odniesieniu do grupy była zasadna, jednak wiele wniosków nie miało związku z ustaleniami dokumentacji urzędniowej. Część uwag nie miała przełożenia na treść merytoryczną czy formę ustaleń z dziedziny gospodarki leśnej. Uwagi te nie miały żadnego wpływu na projekt uproszczonych planów urządzenia lasu i nie powinny być złożone w procedurze sporządzania tej dokumentacji. Były jednak źródłem szeregu czynności administracyjnych, do których wykonania zobowiązany był organ sporządzający plany. W konsekwencji wykonanie dokumentacji wymagało więcej czasu i nakładów pracy. Ze względu na to, że kierunek zainteresowania rozbieżnościami ewidencyjnymi osiągnął w wykonanym zestawieniu duży udział – prawie $\frac{1}{4}$ zgłoszonych zastrzeżeń – należy zwrócić większą uwagę na ten problem na etapie prac przygotowawczych do powstającego UPUL, organizacji szkoleń i akcji uświadamiających.

Nawiązując do przyjętego podziału obiektów pod względem poziomu partycypacji społeczeństwa, zauważyć można, że na terenach o niższym poziomie uczestnictwa społeczeństwa w tworzenie UPUL, gdzie lasy własności prywatnej mają nieznaczny udział w krajobrazie, zainteresowanie cechami taksacyjnymi i pozyskaniem surowca ustępuje miejsca rozbieżnościom ewidencyjnym. Może mieć to związek z rolą lasów prywatnych w poszczególnych regionach. W województwach, w których udział lasów prywatnych jest znaczny, mogą one mieć większe znaczenie w gospodarce leśnej regionu, ale także dla samych właścicieli lasów. Produkcja leśna może stanowić dla nich zasadnicze źródło dochodu. Weryfikacja tej hipotezy wymaga jednak zwiększenia próby.

Zjawisko bezzasadnie zgłaszanych uwag względem uproszczonych planów urządzenia lasu pozwala przypuszczać, że wiedza właścicieli na temat urządzenia lasów oraz uwarunkowań prawa leśnego jest niewielka. Analiza treści zgłoszonych zastrzeżeń pokazała, że właściciele często nie wiedzą, co jest przedmiotem uproszczonych planów urządzenia lasu oraz jak korzystać z tego opracowania. Poza uwagami, których tematyka w ogóle nie dotyczyła zagadnień leśnych, występowały także zastrzeżenia dotyczące opisu lasu, które wynikały z braku wiedzy na temat podstaw leśnictwa i sztuki leśnej. Problem ten można by rozwiązać poprzez organizowanie szkoleń i doradztwo świadczone przez służby nadzorujące gospodarkę leśną w okresie poprzedzającym powstawanie projektu planu i w trakcie jego wykładania do wglądu.

Prowadzenie gospodarki leśnej na terenie lasów prywatnych uważane jest za problematyczne ze względu na rozdrobnienie działek o niewielkiej powierzchni. Zauważyć można też duże zróżnicowanie właścicieli w obrębie jednorodnych wydzielen leśnych. Aby ułatwić sprawowanie własności, należy promować zrzeszanie się we wspólnoty [Gołoś 2008b; Wysocka-Fijorek 2014]. Funkcjonowanie w grupie jest szansą na osiągnięcie większych korzyści z gospodarki leśnej niż przy występowaniu jako pojedynczy właściciel. Szczególnie dotyczy to właścicieli wąskich działek, których rzeczywista lokalizacja w terenie jest bardzo problematyczna.

Podkreślenia wymaga brak zastrzeżeń dotyczących problematyki ochrony przyrody, a także brak uwag ze strony osób i organizacji spoza grona właścicieli działek leśnych. Żadna z uwag

i wniosków nie zawierała sugestii o konieczności ograniczenia funkcji produkcyjnej urządzanego obiektu leśnego, rezygnacji z planowania cięć rębnych ze względu na funkcje ochronne lub potrzeby ochrony przyrody. Nie podnoszono problematyki obecności gatunków podlegających ochronie gatunkowej ani trwałości siedlisk przyrodniczych. To wyróżnia procedurę zatwierdzania planów urzędzeniowych dla lasów prywatnych w porównaniu do lasów własności Skarbu Państwa, w których program ochrony przyrody jest istotną częścią dokumentacji, a prace inwentaryzacyjne dotyczą także rozpoznania stanu chronionych zasobów przyrodniczych. Trudno jednak orzec, czy ten brak uwag wynika jedynie z gorszego rozpoznania bogactwa przyrodniczego lasów prywatnych, czy też z braku możliwości egzekwowania dodatkowych ograniczeń od prywatnych właścicieli rozdrobionych działek leśnych.

Podkreślenia wymaga, że badania przeprowadzono w gminach leżących poza aglomeracjami miejskimi, w których – ze względu na większe zainteresowanie społeczne – uzyskane mogą być odmienne zależności.

Wnioski

- ✦ Biorąc pod uwagę znaczenie planowania urzędzeniowego dla właścicieli nieruchomości leśnych, poziom partycypacji społecznej w analizowanych przypadkach uznać należy za niewielki. W opracowywanych gminach aktywność właścicieli wyrażona zgłaszanymi uwagami wahała się od około 2,5 do 12,6% (średnio 5%).
- ✦ Większość uwag zgłaszanych do wyłożonych projektów dotyczyła cech bezpośrednio wpływających na obciążenia podatkowe właścicieli lasów, czyli wieku drzewostanów i ich składu gatunkowego.
- ✦ Pomimo niewielkiej próby zauważalne jest zróżnicowanie regionalne poziomu partycypacji społecznej w procesie powstawania uproszczonych planów urzędzenia lasów. Prawdopodobnie związane jest to z dłuższą tradycją prywatnej gospodarki leśnej na terenach wschodniej i południowo-wschodniej Polski. Weryfikacja tej hipotezy wymaga jednak szerszych badań opartych na większej liczbie UPUL.
- ✦ Uczestnikami konsultacji społecznych w analizowanych procedurach byli wyłącznie właściciele działek ewidencyjnych objętych projektami uproszczonych planów.
- ✦ Wśród zastrzeżeń i wniosków dotyczących wyłożonych projektów Uproszczonych Planów Urzędzenia Lasów na terenach wiejskich nie było uwag dotyczących ograniczenia użytkowania lasu wynikających z potrzeb ochrony przyrody, pochodzących od ogólnopolskich organizacji proekologicznych, lokalnie aktywnych osób czy też od samych właścicieli nieruchomości.

Literatura

- Borecki T., Orzechowski M., Stępień E., Wójcik R. 2017. Przewidywane oddziaływanie zmian klimatu na ekosystemy leśne oraz ich konsekwencje w urządzaniu lasu. *Sylvan* 161 (7): 531-538.
- Borecki T., Stępień E. 2012. Metodyczne przesłanki strategii rozwoju zasobów leśnych w Polsce. *Sylvan* 156 (12): 914-922.
- Borecki T., Stępień E., Głaz J., Zajączkowski J. 2012. Urzędzeniowe przesłanki do strategii rozwoju zasobów leśnych w Polsce. W: Arkuszewska A., Szujeczka G. [red.]. *Zimowa Szkoła Leśna przy Instytucie Badawczym Leśnictwa. IV Sesja. Przyrodnicze i gospodarcze aspekty produkcji oraz wykorzystania drewna – stan obecny i prognozy*. IBL, Sękocin Stary. 85-103.
- Brunette M., Couture S. 2008. Public compensation for windstorm damage reduces incentives for risk management investments. *Forest Policy and Economics* 10: 491-499.
- Elands B. H. M., O'Leary T. N., Boerwinkel H. W. J., Wiersum K. F. 2004a. Forests as a mirror of rural conditions; local views on the role of forests across Europe. *Forest Policy and Economics* 6 (5): 469-482.
- Elands B. H. M., O'Leary T. N., Wiersum K. F. 2004b. What do urbanised and rural societies expect from their forests? W: *Proceedings IUFRO European Regional Conference 'Forestry Serving Urbanised Societies'*, Copenhagen, Denmark, August 27-30, 2002. IUFRO World Series 14: 233-254.

- Gołos P. 2008a. Stan lasów prywatnych w Polsce. *Leś. Pr. Bad.* 69: 321-335.
- Gołos P. 2008b. Wspólnoty gruntowe – tradycyjna forma gospodarowania lasami. *Sylwan* 152 (2): 54-68.
- Gołos P., Geszprych M. 2005. Small-scale Forestry in Poland – Results of the Project. W: Mizaras S. [red.]. *Small-scale forestry in a Changing Environment*. Kaunas. 185-190.
- Król A. 2010. Problemy ochrony lasów prywatnych Małopolski ze szczególnym uwzględnieniem górskich drzewostanów świerkowych. *Sylwan* 154 (10): 694-704.
- Król A. 2011. Miejsce i rola lasów prywatnych w leśnictwie polskim. W: *Strategia rozwoju lasów i leśnictwa w Polsce do roku 2030*. IBL, Sękocin Stary. 83-100.
- Kvarda E. 2004. Non-agricultural forest owners in Austria – a new type of forest ownership. *Forest Policy and Economics* 6: 459-467.
- Leskinen L. A. 2004. Purposes and challenges of public participation in regional and local forestry in Finland. *Forest Policy and Economics* 6: 605-618.
- Radecki W. 2008. *Ustawa o lasach. Komentarz*. wyd. 3. Difin, Warszawa.
- Rakoczy B. 2011a. *Ustawa o lasach. Komentarz*. Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa.
- Rakoczy B. 2011b. *Wybrane problemy prawa leśnego*. Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu. 2012. *Dz. U. poz.* 1302.
- Serbruyns I., Luyssaert S. 2006. Acceptance of sticks, carrots and sermons as policy instruments for directing private forest management. *Forest Policy and Economics* 9: 285-296
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. 2008. *Dz. U. Nr* 199, *poz.* 1227.
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o zmianie ustawy o lasach. 2016. *Dz. U. poz.* 586.
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach. 1991. *Dz. U. Nr* 101, *poz.* 444.
- Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym. 2002. *Dz. U. Nr* 200, *poz.* 1682.
- Wiersum K. F., Elands B. H. M., Hoogstra M. A. 2005. Small-Scale Forest Ownership across Europe: Characteristics and Future Potential. *Small-scale Forest Economics, Management and Policy* 4 (1): 1-19.
- 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* tom 14 (29): 216-225.
- Żebrowski J. 2013. Jakie zmiany w ustawie o lasach. *Las Polski* 4.