



PROP-KPOP/2024-13

28 października 2024 r.

Opinia

w sprawie konieczności zmiany regulacji prawnych zawartych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów (Dz. U. z 2006 nr 58 poz. 405)

Realizując zadanie Państwowej Rady Ochrony Przyrody określone w art. 96 ust. 3 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody, przedstawiamy opinię w sprawie konieczności zmiany regulacji prawnych dotyczących zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów.

Aktualny stan prawny

Ustawa o lasach¹ w art. 9 ust. 1 pkt 1 nakłada na właścicieli lasów obowiązek *wykonywania zabiegów profilaktycznych i ochronnych zapobiegających powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożarów*, zobowiązując w art. 9 ust. 3 ministra właściwego do spraw środowiska do wydania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, rozporządzenia określającego szczegółowe zasady zabezpieczenia pożarowego lasów. Wydane na tej podstawie rozporządzenie² zawiera przepisy określające wymagania techniczne w stosunku do dróg wykazywanych jako dojazdy pożarowe oraz określa ich wymagane zagęszczenie. Rozporządzenie traktuje w sposób jednolity wszystkie lasy, bez względu na własność, sposób zarządzania czy ochrony.

§ 7 ust. 2 rozporządzenia określa, że drogi leśne wykorzystywane jako dojazdy pożarowe powinny mieć: 1) *nawierzchnię gruntową lub utwardzoną o nośności co najmniej 10 ton i nacisku osi 5 ton*; 2) *promienie zewnętrzne łuków o długości co najmniej 11 m*; 3) *odstęp pomiędzy koronami drzew o szerokości co najmniej 6 m, zachowany do wysokości 4 m od nawierzchni jezdni*; 4) *jezdnię o szerokości co najmniej 3 m*; 5) *plac manewrowy o wymiarach co najmniej 20 x 20 m - w przypadku drogi bez przejazdu*; 6) *mijanki o szerokości co najmniej 3 m i długości 23 m, położone w odległości nie większej niż 300 m od siebie, z zapewnieniem z nich wzajemnej widoczności - w przypadku dróg jednopasmowych*.

Natomiast § 8 rozporządzenia określa wymagane zagęszczenie dróg leśnych przez ustalenie, że „*Odległość pomiędzy dowolnym punktem położonym w lesie a najbliższą drogą publiczną, z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych, lub drogą, o której mowa w § 7 ust. 1, nie powinna przekraczać: 1) 750 m - dla lasów zaliczonych do I kategorii zagrożenia pożarowego; 2) 1.500 m - dla lasów zaliczonych do II lub III kategorii zagrożenia pożarowego.*”

Ponadto § 9 i § 10 rozporządzenia zawierają wymóg urządzania pasów przeciwpożarowych, określając ramowe sposoby ich wykonywania.

¹ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jednolity Dz. U. 2024 poz. 530)

² Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów (Dz.U. 2022 poz. 1065)

Problem

Według przywołanych przepisów, we wszystkich ekosystemach leśnych, bez względu na własność, sposób zarządzania czy objęcie ochroną prawną (w tym ochroną ścisłą), należy rozbudować sieć dróg, a istniejące drogi wzmocnić i poszerzyć oraz zaopatrzyć we właściwe mijanki i zapewnić odpowiednio duże łuki zakrętów, tak by spełniały parametry wskazane w §7 i §8 rozporządzenia. Wywiązanie się z tego obowiązku wiązałoby się z poważnym zaburzeniem i trwałą degradacją dużych obszarów chronionych, przede wszystkim parków narodowych, w których niewiele dróg spełnia wymagania techniczne, a w żadnym nie jest spełniony warunek odpowiedniego zagęszczenia sieci dróg stanowiących dojazdy pożarowe. Wymagania wynikające z rozporządzenia są weryfikowane przy każdej kontroli bezpieczeństwa pożarowego. *W latach 2018–2021 komendanci powiatowi/miejscy PSP³ przeprowadzili łącznie 37 kontroli parków narodowych. Wykazały one m.in. występowanie na terenach parków miejsc, w których parametry techniczno-użytkowe dojazdów pożarowych nie spełniały wymagań rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów w zakresie: odpowiedniego ich zagęszczenia; zachowania wymaganej szerokości dojazdu; wymaganego promienia skrętu; wyposażenia w mijanki; zachowania wymaganych wymiarów miejsca do zawracania oraz odstępu pomiędzy koronami drzew o szerokości co najmniej 6 m do wysokości 4 m od nawierzchni jezdni. Po przeprowadzonych kontrolach wydano cztery decyzje administracyjne nakazujące usunięcie nieprawidłowości⁴.* Komendanci PSP, po przeprowadzonych kontrolach, wydają decyzje administracyjne o konieczności dostosowania sieci dróg pożarowych do przepisów rozporządzenia, bez względu na przyrodniczą wartość terenu czy jego status ochronny, co zagraża integralności obszarów chronionych i możliwości realizacji w nich celów, dla których zostały one ustanowione.

Z przyrodniczego punktu widzenia, realizacja obecnie obowiązujących przepisów rozporządzenia, zwłaszcza w zakresie wymaganego zagęszczenia sieci dróg pożarowych, doprowadziłaby do całego szeregu negatywnych oddziaływań na chronione siedliska i gatunki, w szczególności:

- 1) spowodowałaby fragmentację ekosystemów i utrudniłaby migracje zwierząt⁵;
- 2) ułatwiłaby penetrację obszarów chronionych przez pojazdy i osoby nieupoważnione;
- 3) odwrotnie do założeń rozporządzenia, zwiększyłaby, a nie zmniejszyłaby ryzyko powstania pożaru w chronionych ekosystemach leśnych - główną (53%) przyczyną pożarów leśnych w Polsce są celowe podpalenia i niedbałość w obchodzeniu się z ogniem⁶, a ryzyko takich zachowań zwiększa się wraz ze wzrostem dostępności i penetracji obszaru przez ludzi, czemu sprzyja dostępność terenu drogami leśnymi;

³ Państwowa Straż Pożarna

⁴ Raport NIK „Ochrona przeciwpożarowa w parkach narodowych” <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/21/052/>

⁵ Zachowanie „obszarów bezdrożnych” stanowi jedno ze współczesnych wyzwań ochrony przyrody. O wpływie sieci dróg na środowisko przyrodnicze przeglądowo np. w: Tucker M. i in. 2018. Moving in the Anthropocene: Global reductions in terrestrial mammalian movements. *Science* 359 (6374), 466-469; Ibisch P. i in. 2016. A global map of roadless areas and their conservation status. *Science* 354 (6318), 1423-1427. Niektóre z przedstawionych tam oddziaływań dotyczą wszelkich dróg, także leśnych.

⁶ <https://www.gov.pl/web/kgpsp/pozary-lasow>

- 4) spowodowałyby zawleczenie do wnętrza obszarów chronionych gatunków obcych, w tym inwazyjnych, w trakcie budowy dróg (na pojazdach oraz na materiałach użytych do budowy);
- 5) otworzyłyby stałe drogi inwazji gatunków obcych, umożliwiając gatunkom światłolubnym (np. inwazyjnym obcym gatunkom nawłoci *Solidago* spp.) kolonizację terenu wzdłuż dróg.

Problem ten dotyczy także rezerwatów przyrody, a może być istotny także w innych formach ochrony przyrody, np. w obszarach Natura 2000. Jednym z elementów współczesnej ochrony przyrody jest ochrona obszarów bezdrożnych (*roadless areas*), a rozbudowa dróg leśnych stałaby w sprzeczności z takim celem.

Wykonywanie pasów przeciwpożarowych także może, w indywidualnych sytuacjach, powodować zagrożenia dla przyrody, np. powodować niszczenie płatów cennej roślinności rosnącej na brzegu lasu lub stymulować rozprzestrzenianie się inwazyjnych obcych gatunków roślin.

Zasadne jest więc, by realizując zabezpieczenie przeciwpożarowe lasów można było ważyć przesłanki ochrony przeciwpożarowej i przesłanki ochrony przyrody, a w konsekwencji stosować, ze względu na ochronę przyrody, odstępstwa od wymagań technicznych dotyczących dróg leśnych i ich zagęszczenia, a także odstępstwa od ogólnych zasad wykonywania pasów przeciwpożarowych.

Obowiązujące na terenie parków narodowych i rezerwatów ograniczenie penetracji terenu przez osoby postronne minimalizuje ryzyko powstania pożaru (zaledwie 1% pożarów w Polsce jest powodowana przez czynniki naturalne)⁶. Zwłaszcza więc w tych formach ochrony przyrody odstępstwa takie mogą mieścić się w granicach racjonalnego zarządzania ryzykiem pożaru. Wykonywanie obowiązujących przepisów, bez możliwości indywidualnych odstępstw uwzględniających przesłanki przyrodnicze, może w niektórych przypadkach stanowić dla obszarów chronionych zagrożenie większe, niż pożary, przed którymi te przepisy mają zabezpieczać.

Proponowane rozwiązania:

W związku z powyższym problemem proponujemy wprowadzenie zmian w prawie.

Problem może być rozwiązany poprzez wprowadzenie w art. 9 ustawy o lasach dodatkowego ustępu 4 w brzmieniu:

4. W lasach stanowiących rezerwaty przyrody oraz wchodzących w skład parków narodowych obowiązki określone w ust. 1 i 2 realizuje się z uwzględnieniem celu powołania danej formy ochrony przyrody i wymogów jej ochrony. Norm określonych w przepisach wydanych na podstawie ust. 3 nie stosuje się do obszarów objętych ochroną ścisłą, a na pozostałych obszarach stosuje się w zakresie niekolidującym z wymogami ochrony przyrody i wymogami ochrony zabytków.

Alternatywą lub uzupełnieniem takiej zmiany w ustawie może być zmiana w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów, umożliwiającą, w ramach "szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego", stosowanie odstępstw od norm, np. poprzez:

- a) dodanie nowego § 8a w brzmieniu:

§ 8a. 1. [o ile przepis taki nie byłby wprowadzony w ustawie] *Przepisów § 7 i § 8 nie stosuje się do obszarów objętych ochroną ścisłą w parkach narodowych lub rezerwach przyrody.*

2. *Jeżeli dochowanie warunków określonych w § 7 lub § 8 stałoby w sprzeczności z wymogami ochrony przyrody, zarządca lasu, z własnej inicjatywy lub na wniosek organu ochrony przyrody, po zasięgnięciu opinii właściwego miejscowo komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej, może odstąpić od stosowania norm wymagań technicznych dróg zawartych w § 7 ust. 2 i zagęszczenia dróg pożarowych zawartych w § 8;*

b) dodanie w § 10 nowego ustępu w brzmieniu:

§ 10. 5. *W przypadkach uzasadnionych potrzebami ochrony przyrody lub zabytków można modyfikować sposoby wykonania pasów przeciwpożarowych lub, po zasięgnięciu opinii właściwego miejscowo komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej, odstępować od ich wykonania.*

przewodniczący KPOP PROP

Otrzymują:

- Pan Mikołaj Dorożala, Główny Konserwator Przyrody