



PROP-KPOP/2025-11

6 listopada 2025 r.

**Opinia**  
**w sprawie potrzeby nowelizacji**  
**Rozporządzenia ws. wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej.**

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 2 marca 2023 r. (sprawa C-432/21) orzekł, że Polska naruszyła obowiązujące ją standardy unijne w zakresie, w jakim: (1) wprowadziła do systemu krajowego przepisy, zgodnie z którymi gospodarka leśna prowadzona w oparciu o dobrą praktykę nie narusza żadnych przepisów dotyczących ochrony przyrody na mocy dyrektywy siedliskowej i dyrektywy ptasiej oraz (2) wykluczyła możliwość zaskarżenia przez organizacje ochrony środowiska przed sądem planów urządzenia lasu. Konieczność realizacji wyroku w zakresie zapewnienia możliwości zaskarżenia pod względem merytorycznym i formalnym decyzji zatwierdzających Plany Urządzenia Lasu została szczegółowo omówiona w opinii PROP-KPOP/2024-10 z 9 września 2024 r. a usunięcie naruszenia jest przedmiotem prac legislacyjnych. W niniejszej opinii, wydanej na podstawie art. 96 ust. 3 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody, Państwowa Rada Ochrony Przyrody przedstawia stanowisko odnośnie konieczności stosowania i udoskonalenia katalogu dobrych praktyk leśnych jako elementu systemu ścisłej ochrony gatunkowej oraz podniesienia standardów ochrony przyrody podczas prowadzenia gospodarki leśnej w Polsce.

W ocenianym przez Trybunał stanie prawnym, art. 14b ustawy o lasach przewidywał w ust. 3, że „*gospodarka leśna wykonywana zgodnie z wymaganiami dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej nie narusza przepisów o ochronie poszczególnych zasobów, tworów i składników przyrody, w szczególności przepisów art. 51 i 52 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody*”. Na podstawie art. 13b ust 2, funkcjonowało rozporządzenie Ministra w sprawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej, będące podstawą do stosowania ust. 3.

Jeszcze przed wydaniem orzeczenia przez TSUE, ustawodawca uchylił przepis art. 14b ustawy o lasach, wprost naruszający zapisy dyrektywy ptasiej i siedliskowej. W konsekwencji, rozporządzenie w sprawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej utraciło moc. Równocześnie do ustawy o ochronie przyrody wprowadzono przepis art 52b ust. 3, zgodnie z którym „*Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, wymagania dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej, kierując się potrzebą zapewnienia ochrony gatunków, w szczególności gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty i chronionych gatunków ptaków, uwzględniając cele i zasady gospodarki leśnej określone w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach, a także wymogi gospodarcze, społeczne i kulturowe*”. Na tej podstawie, Minister Klimatu i Środowiska wydał nowe rozporządzenie z 27 marca 2023 r. w sprawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej.

Mimo że wyrok TSUE oceniał nieistniejący już dziś stan prawny, to także w dzisiejszym stanie prawnym pozostają aktualne niektóre wątki merytoryczne tego wyroku, a także niektóre

problemy uwzględnienia wymogów prawa UE w systemie i w praktyce ochrony gatunkowej stosowanej w warunkach gospodarki leśnej.

W obecnym stanie prawnym właściciele i zarządcy lasów zobowiązani są do zapewnienia ścisłej ochrony gatunkowej na zasadach ogólnych tj. nie mogą oni naruszać przepisów o ochronie gatunkowej lub też mogą występować o odstąpienie od ochrony gatunkowej. Zgodnie z wielokrotnym orzecznictwem TSUE, obowiązek zapewnienia niektórym gatunkom ochrony gatunkowej nie ogranicza się jednak do formalnego zakazu, ale wymaga by przyjęte praktyki zapewniały faktyczną skuteczność ochrony. Sam zakaz naruszania wymogów ochrony gatunkowej jest więc niewystarczający – niezbędna jest konkretna, weryfikowalna procedura w ramach której właściciele i zarządcy lasów będą zobligowani do dokonywania aktualnego rozpoznania elementów środowiska, i oceny, czy zaplanowane działania mogą naruszać zakazy obowiązujące w stosunku do gatunków chronionych występujących na danym obszarze. Z uwagi na postępującą utratę bioróżnorodności (także leśnej) oraz powierzchnię jaką zajmują lasy w Polsce – zapewnienie ochrony gatunków w lasach uznać należy za kwestię wymagającą priorytetowego potraktowania.

Sam fakt istnienia w systemie prawnym *rozporządzenia w sprawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej* w tym kontekście należy ocenić pozytywnie. Dobrze zbudowane rozporządzenie mogłoby określić właściwe ramy prawne i organizacyjne, które umożliwią faktyczne przestrzeganie zasad ścisłej ochrony gatunkowej podczas prowadzenia gospodarki leśnej, a także podniosą standardy ochrony przyrody w lasach.

Taką funkcję rozporządzenie może pełnić także, gdy – tak jak w obecnym stanie prawnym - stosowanie określonych w nim dobrych praktyk jest wprawdzie obligatoryjne, ale ich niestosowanie nie jest wprost penalizowane. Penalizowane pozostaje – i musi pozostawać – naruszenie przepisów o ochronie gatunkowej. W tym kontekście:

- Niestosowanie dobrych praktyk może być przesłanką do uznania umyślności w zamiarze ewentualnym (*świadomie postępuję wbrew normie, wiedząc że może to spowodować zabroniony skutek i godząc się z tym*), a tym samym np. zabicie chronionego owada wskutek niezastosowania się do dobrych praktyk stanie się czynem karalnym. Podobnie, jeśli wskutek gospodarki leśnej dojdzie do skutków określonych w art. 181 k.k. lub art. 187 k.k.<sup>1</sup>, to umyślność będzie miała wpływ na sankcję karną;
- Dobre praktyki (pod warunkiem że zostaną prawidłowo określone) powinny stanowić sposób maksymalnego możliwego unikania *nieumyślnego niszczenia siedlisk lub ostoj gatunków chronionych, będących ich obszarem rozrodu, wychowu młodych*,

---

<sup>1</sup> Art 181 k.k.: Kto powoduje zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach... Kto, wbrew przepisom obowiązującym na terenie objętym ochroną, niszczy lub uszkadza rośliny, zwierzęta, grzyby lub ich siedliska, lub siedliska przyrodnicze, powodując istotną szkodę... kto niezależnie od miejsca czynu niszczy lub uszkadza rośliny, zwierzęta, grzyby pozostające pod ochroną gatunkową lub ich siedliska, powodując istotną szkodę.... Art. 187 k.k.: Kto niszczy, poważnie uszkadza lub istotnie zmniejsza wartość przyrodniczą prawnie chronionego terenu lub obiektu, powodując istotną szkodę... - w obu artykułach zagrażająca sankcja zależy od umyślności lub nieumyślności czynu.

*odpoczynku, migracji lub żerowania*<sup>2</sup>; a także lekkomyślnego *zabijania ptaków, niszczenia ich lęgów i gniazd lub znaczącego niepokojenia w sezonie lęgowym*<sup>3</sup>;

- Niestosowanie dobrych praktyk będzie przesłanką do uznania winy, a tym samym do zastosowania przepisów ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. *o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, jeżeli dojdzie do szkody w środowisku dotyczącej gatunków chronionych lub chronionych siedlisk przyrodniczych,
- Niestosowanie dobrych praktyk odbiera prowadzonej gospodarce leśnej przymiot „racjonalności”, a tym samym podstawę do stosowania wyłączenia ochrony niektórych gatunków przy „*wykonywaniu czynności związanych z prowadzeniem racjonalnej gospodarki... leśnej, jeżeli technologia prac uniemożliwia przestrzeganie tych zakazów*”.

Obecna treść *Rozporządzenia ws. dobrych praktyk...* nie zapewnia jednak prawidłowej realizacji tych funkcji rozporządzenia.

Bezspornie gospodarka leśna jest działalnością, która może naruszać zakazy obowiązujące w stosunku do chronionych gatunków grzybów, roślin i zwierząt, powodując m.in. niepokojenie, płoszenie i zabijanie zwierząt, niszczenie, usuwanie lub uszkodzenie gniazd, nor, legowisk, zimowisk lub innych schronień okazów gatunków, pogarszanie stanu i niszczenie siedlisk lub ostoi, będących obszarem rozrodu, wychowu młodych, odpoczynku, migracji lub żerowania okazów tych gatunków itp. Obecne brzmienie rozporządzenia w *sprawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej* próbuje zapobiegać takim skutkom wymagając w §2 ust. 1 pkt 3 przeprowadzania wizji terenowych mających wykryć stanowiska gatunków chronionych przed rozpoczęciem prac, które mogłyby naruszyć przepisy ochronne. Wymóg ten jest jednak pozorny, ponieważ:

- Obowiązek wykonania wizji terenowych jest w praktyce niemal zawsze wyłączony. Rozporządzenie zwalnia z obowiązku przeprowadzenia wizji, gdy wcześniej została wykonana *prognoza oddziaływania na środowisko w lesie planowanym do objęcia działaniami w zakresie gospodarki leśnej*<sup>4</sup>. W praktyce oznacza to uchylene obowiązku wykonywania wizji terenowych dla wszystkich nadleśnictw Lasów Państwowych w Polsce, gdyż standardem jest poprzedzenie zatwierdzenia planów urządzenia lasu prognozą oddziaływania na środowisko. Przepisy wymagające wykonania wizji terenowej w celu aktualnego rozpoznania gatunków i ich siedlisk są więc w swoich praktycznych skutkach pozorne. W konsekwencji, pozorny jest także obowiązek oznakowywania – i następnie ochrony przed uszkodzaniem i niszczeniem – stanowisk gatunków chronionych, gdyż jest on w dobrych praktykach umocowany tylko jako następstwo wizji terenowej (§3 pkt 1 rozporządzenia). Z konieczności wykonywania wizji terenowej, a w konsekwencji z obowiązku ochrony tych stanowisk

---

<sup>2</sup> W tym przypadku zabronione i karalne są nawet nieumyślne skutki - i musi tak być, ze względu na wymagania dyrektywy siedliskowej oraz jednoznaczne orzecznictwo TSUE. Do takich zdarzeń dochodzi najczęściej z nieświadomości właściciela lasu, że dane miejsce (drzewo, struktura) jest siedliskiem chronionego gatunku. Dobre praktyki powinny znacznie zmniejszać prawdopodobieństwo takich zdarzeń, dając właścicielowi lasu więcej pewności, że nie będzie ścigany za skutki, których nie mógł w ogóle przewidzieć.

<sup>3</sup> Por. opinia PROP/2025-09 z 31.03.2025 r. na temat środków ochrony ptaków w lasach

<sup>4</sup> Prognoza oddziaływania planu urządzenia lasu na środowisko nie identyfikuje wszystkich stanowisk gatunków chronionych w nadleśnictwie, a także nie opisuje stanu aktualnego, ale stan z chwili opracowywania planu urządzenia lasu.

podczas prowadzenia prac leśnych zwalniałaby nawet taka prognoza oddziaływania na środowisko, która zawierałaby rażące braki i błędy np. pomijałaby udokumentowane stanowiska chronionych gatunków;

- Wizje terenowe są nieskuteczne, nawet gdy są wykonywane. Wymogi co do wykształcenia i kwalifikacji osoby wykonującej wizję nie zapewniają, że ma ona umiejętność zauważania i rozpoznawania gatunków chronionych, a także zauważania przesłanek świadczących o ich potencjalnym występowaniu. Wizja ma być dokonana w bardzo krótkim okresie przed planowaną wycinką (2 tygodnie), niezależnie od terminu właściwego dla wykrywalności poszczególnych gatunków.

Wykraczając poza analizę zgodności obecnego stanu prawnego z wymogami wskazanymi wyrokiem TSUE C-432/21 trzeba nadmienić, że (§2 ust 1. rozporządzenia) są ograniczone do gatunków z zał. IV dyrektywy siedliskowej i gatunków ptaków – podczas gdy zgodnie z delegacją ustawową powinny dotyczyć wszystkich gatunków chronionych wg prawa krajowego.

Aktualny zestaw środków mających zapewniać uniknięcie nieumyślnego niszczenia siedlisk gatunków chronionych, ujęty w §3 obecnego rozporządzenia, jest niewystarczający do „zapewnienia ochrony gatunków /.../ wymienionych w załączniku IV dyrektywy Rady 92/43/EWG, oraz gatunków ptaków objętych ochroną”. Dla przykładu, zasoby martwego drewna na średnim poziomie około 3–5 martwych drzew w przeliczeniu na 1 ha powierzchni leśnej, zgodnie ze współczesną wiedzą naukową są dalece niewystarczające dla zapewnienia ochrony chrząszczy ksylobiontycznych ujętych w zał. IV dyrektywy siedliskowej. Podobnie, skupiając się na ochronie gniazd na drzewach, rozporządzenie pomija całe spektrum ptaków zakładających gniazda w zakrzaczeniach oraz na ziemi. Rozporządzenie nie zapewnia także ochrony drzew biocenotycznych, co jest kluczowe dla wielu gatunków wymagających ochrony. W konsekwencji *dobrze praktyki* nie zapewniają przestrzegania art. 12 ust. 1d dyrektywy siedliskowej.

Całokształt obecnych regulacji rozporządzenia powoduje możliwość obejścia przez właścicieli i zarządców lasów przepisów ścisłej ochrony gatunkowej podczas prowadzenia gospodarki leśnej. Potwierdzeniem tego jest kwerenda przeprowadzona w Generalnej i regionalnych dyrekcjach ochrony środowiska wskazująca, że w okresie od lutego 2022 r. do marca 2023 r. (a więc w okresie funkcjonowania znowelizowanych przepisów) na 485 przypadków wydania na rzecz nadleśnictw decyzji derogacyjnych, w zaledwie 10 przypadkach sprawa odnosiła się do działań gospodarczych wynikających z Planów Urządzenia Lasu (pozyskanie drewna, prace hodowlane i pielęgnacyjne), w tym 2 przypadki dotyczyły uzyskania odstępstwa w sytuacji ujawnienia chronionego gatunku już po wykonaniu ścinki drzew<sup>5</sup>. Nie jest możliwe, by w całej Polsce w ciągu roku konflikt między pracami leśnymi a stanowiskami gatunków chronionych wystąpił tylko w 10 przypadkach. Wyniki powyższej kwerendy wskazują więc, że obecne wymogi nie zapewniają wykrywania gatunków chronionych, a co za tym idzie nie zapobiegają naruszeniom ich ochrony podczas prowadzenia gospodarki leśnej.

---

<sup>5</sup> Pozostałe przypadki dotyczyły głównie interwencyjnego zabijania bobrów i niszczenia ich tam w celu ograniczenia strat gospodarczych i zabezpieczenia infrastruktury.

Z uwagi na powyższe naruszenia, uważamy że konieczna jest nowelizacja przedmiotowego rozporządzenia. Konieczne jest określenie w nim takiego katalogu dobrych praktyk leśnych, które zarówno od strony materialno-prawnej, jak i proceduralnej zapewnią powszechne respektowanie ścisłej ochrony gatunkowej i będą odpowiadać wymogom prawa europejskiego.

W celu zapewnienia jak najpełniejszej ochrony gatunków chronionych w lasach, rekomendujemy uwzględnienie w rozporządzeniu o *wymaganiach dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej* następujących kwestii:

1. Dobrych praktyk w zakresie średnioterminowego planowania działań z zakresu gospodarki leśnej, prowadzących do zachowania i odbudowy właściwej struktury i funkcji ekosystemów leśnych, w tym w szczególności do zapewnienia w lasach odpowiednio dużego udziału drzew starych i martwego drewna wielkowymiarowego.
2. Dobrych praktyk na etapie przygotowawczym do działań z zakresu gospodarki leśnej, zapewniających możliwie skuteczne wykrywanie stanowisk gatunków chronionych. Zdając sobie sprawę z braku możliwości wykrycia 100% stanowisk, podkreślamy jednak, że możliwe jest znaczne zwiększenie ich wykrywalności, w szczególności przez:
  - a) wstępne rozpoznanie, jakie gatunki chronione mogą z dużym prawdopodobieństwem występować na danym obszarze i dostosowanie sposobu prowadzenia wizji terenowych (termin, stosowane podczas wizji metody, kwalifikacje osób prowadzących wizję) do biologii tych gatunków, tak by zmaksymalizować ich wykrywalność (takie rozpoznanie może być przygotowane np. w programie ochrony przyrody stanowiącym element planu urządzenia lasu);
  - b) obowiązek gromadzenia przez właściciela lasu informacji o stanowiskach chronionych gatunków roślin, grzybów i zwierząt na zarządzanym terenie - tak by obowiązkowe było uwzględnienie informacji dostępnych w domenie publicznej i informacji przekazanych przez osoby trzecie;
  - c) zapisanie w rozporządzeniu wymogu formalnego prowadzenia wizji "przy udziale osób posiadających odpowiednie umiejętności oraz w terminie umożliwiającym wykrywalność poszukiwanych gatunków" - pomimo nieostrości takiego zapisu, powinien on znaleźć się w rozporządzeniu jako wytyczna kierunkowa, motywująca do odpowiedniego kształtowania kwalifikacji osób wykonujących wizje<sup>6</sup> i do planowania ich z uwzględnieniem fenologii gatunków;
3. Dobrych praktyk na etapie przygotowawczym do działań z zakresu gospodarki leśnej, zapewniających i dokumentujących oznakowanie i zapewnienie zachowania:
  - a) wszystkich stanowisk gatunków chronionych, wykrytych podczas wizji terenowej bądź znanych z innych źródeł (np. publikacje, bazy danych

---

<sup>6</sup> Nie jest realistyczne, by w masowej skali wizje wykonywali specjaliści, ale jest realistyczne, by kadra przeciętnego nadleśnictwa nabyła umiejętności zauważania i rozpoznawania tych gatunków chronionych, których występowanie na danym terenie jest bardzo prawdopodobne.

- przyrodniczych, wskazania osób trzecich) - chyba że uzyskano zezwolenie na odstępstwo od ochrony, o którym mowa w art. 56 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody;
- b) drzew dziuplastych i drzew z wieloletnimi gniazdami ptaków;
  - c) innych drzew biocenotycznych, w tym drzew martwych i zamierających, oraz drzew o wymiarach pomnikowych, a także drzew z mikrosiedliskami które mogą być szczególnie istotne dla gatunków chronionych (np. próchnowiska)
4. Dobrych praktyk ograniczających ryzyko naruszania zakazów obowiązujących w stosunku do ptaków, np. nieprowadzenia cięć na obszarach i w okresie kluczowym dla ochrony stanowisk lęgowych i rozrodu gatunków<sup>7</sup>.
  5. Dobrych praktyk ograniczających stosowanie chemicznej ochrony lasu, zwłaszcza w obszarach Natura 2000, w których ptaki i nietoperze stanowią przedmiot ochrony danego obszaru.
  6. Rozbudowania dobrych praktyk w zakresie ochrony mikrosiedlisk. Szczegółowe zapisy w tym zakresie powinny być wypracowane z uwzględnieniem szybko rozwijającej się wiedzy o zróżnicowaniu, występowaniu i znaczeniu ekologicznym poszczególnych rodzajów mikrosiedlisk nadrzecznych. Celowa byłaby ochrona nie tylko istniejących mikrosiedlisk, ale także drzew o dużym potencjalnie do wytworzenia cennych mikrosiedlisk (np. stare graby, pojedynczo występujące w drzewostanie stare brzozy). Pożądana byłaby ochrona drzew o wymiarach pomnikowych (ponieważ na takich drzewach niemal zawsze rozwijają się cenne dla gatunków chronionych mikrosiedliska), przy czym w niektórych przypadkach może ona wymagać ochrony drzewa wraz z jego bezpośrednim otoczeniem w promieniu do 25 m.
  7. Rozbudowania dobrych praktyk wykluczających cięcia w strefach ekotonowych oraz w sąsiedztwie cieków;
  8. Wprowadzenia dobrych praktyk ochrony gleby podczas prac leśnych, w tym podczas przygotowania gleby i zrywki - ograniczających naruszenia powierzchni gleby i zapewniających w szczególności ochronę fauny glebowej, w tym gatunków chronionych (szczególnie biegaczowate, Carabidae), ochronę przyległych wód i bytujących w nich gatunków chronionych przed zjawiskiem mętnicy, a przy okazji także zachowanie retencyjnych funkcji lasu;
  9. Wyraźnego wskazania, że w razie potrzeby wynikającej z lokalnych uwarunkowań przyrodniczych, w szczególności ze specyfiki występujących na danym terenie gatunków chronionych lub z objęcia lasu formą ochrony przyrody, zarządzający lasem może - w porozumieniu z organem ochrony przyrody i organem sprawującym nadzór

---

<sup>7</sup> PROP w odrębnej opinii PROP/2025-09 z 31.03.2025 r. proponuje w tym celu wprowadzenie - w drzewostanach IV klasy wieku i starszych - zakazu wykonywania zabiegów gospodarczych (a przynajmniej działań o największym ryzyku niepokojenia ptaków i niszczenia ich lęgów, w tym cięć rębnych, trzebieży, czyszczeń) w okresie kumulacji rozrodu większości gatunków ptaków leśnych tj. 15 marca – 10 lipca.

nad formą ochrony przyrody - ustalić i stosować lokalne wymogi dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej, idące dalej niż wymogi określone rozporządzeniem<sup>8</sup>.

Sugerujemy równocześnie, by przy okazji i tak koniecznej zmiany rozporządzenia, rozszerzyć jego funkcję tak, by służyło ono nie tylko zapewnianiu ochrony gatunków, ale także szerszemu wdrożeniu celów szeroko rozumianej ochrony i odbudowy przyrody do gospodarki leśnej, takich jak wdrożenie leśnictwa bliższego naturze (*closer to nature forestry*), pozostawianie niektórych lasów bez użytkowania oraz wzmacnianie funkcji ochronnych lasów. Wskazane powyżej zmiany wymagają rozszerzenia delegacji ustawowej, przy czym należałoby rozważyć umieszczenie tej delegacji na powrót w ustawie o lasach. Z uwagi na powyższe, PROP rekomenduje nowelizację ustawy o lasach nie tylko w zakresie wdrażającym punkt 1 wyrok TSUE z 2023 r. ale w szerokim zakresie dostosowującym gospodarkę leśną do wyzwań związanych z kryzysem klimatyczno-przyrodniczym i koniecznością odbudowy zasobów przyrodniczych. PROP deklaruje swoje eksperckie wsparcie w konsultowaniu realizujących te potrzeby propozycji legislacyjnych.

Przewodniczący Komisji

Otrzymują:

- Minister Klimatu i Środowiska, Pani Paulina Hennig-Kloska
- Główny Konserwator Przyrody, Podsekretarz Stanu w MKiS, Pan Mikołaj Dorożała

---

<sup>8</sup> Wyraźne wskazanie takiej możliwości jest potrzebne, ponieważ w przeciwnym razie ogólne rozporządzenie ws. wymogów dobrej praktyki bywa interpretowane jako przeszkoda uniemożliwiająca wypracowanie takich dalej idących praktyk lokalnych. Tymczasem dostrzegamy takie potrzeby i cenne, konstruktywne próby - jak choćby podjętą przez Trójmiejski Park Krajobrazowy i Nadleśnictwo Gdańsk próbę wypracowania takich praktyk dla lasów trójmiejskich.