

Dlaczego jest potrzebna zasadnicza reforma struktury ochrony przyrody w Polsce?

Ochrona przyrody w Polsce jest dotychczas usytuowana jako "administracja państwowa" - ustawowe organy ochrony przyrody to organy administracji, a ich ustawowe obowiązki koncentrują się na "reglamentowaniu korzystania z zasobów przyrody" - wydawaniu decyzji administracyjnych, kontrolowaniu i przestrzeganiu przepisów prawa.

Administracja taka jest oczywiście i bez wątpliwości potrzebna. Ale czy to wystarczy?

Współczesna ochrona przyrody, jeżeli ma być skuteczna nie może być tylko administracją, a musi być "aktywnym staraniem". Jeżeli chcemy skutecznie przyrodę ochronić, to ktoś musi przecież postarać się, by miejsca które powinny być chronione biernie zostały rzeczywiście wyłączane z użytkowania, zabiegi potrzebne dla ochrony innych miejsc i gatunków zostały naprawdę wykonane, by przekonać do racji przyrody właścicieli prywatnych gruntów, by zawrzeć z nimi odpowiednie umowy, by wykonać potrzebną pracę "budowy świadomości społecznej" i by zostało zrobione wiele innych, drobniejszych rzeczy. To zadanie wykracza poza normalne zadania struktur jakie rozumiemy jako "administrację".

Większość WKP oraz większość parków krajobrazowych w Polsce w praktyce takim "aktywnym staraniem" się zajmuje. Ale wyłącznie dlatego, że pracują w nich ludzie którym na przyrodzie zależy i którzy w praktyce swoim działaniem wykraczają, niekiedy daleko, poza swoje ustawowe "administracyjne" miejsce.

Ten dysonans między rolą administracji państwowej (która "ma robić dokładnie to, co wynika z prawa") a rolą jaką w praktyce służby ochrony przyrody muszą odgrywać, by ochrona przyrody była skuteczna (by to osiągnąć, powinny "móc robić wszystko, czego prawo nie zabrania") jest podstawową przyczyną słabości polskiej ochrony przyrody. Oczywiście, nauczyliśmy się jakoś z nim radzić i wymyślać różne prowizoryczne rozwiązania. Patrząc z bardzo bliska, z codziennej perspektywy, wydaje się nawet, że cały ten system działa i wystarczyłoby dać więcej pieniędzy, by działał lepiej. Ale patrząc z pewnej odległości słychać zgrzyty i widać pęknięcia:

Czy to jest normalne, że:

- Chcąc skutecznie realizować jakiegokolwiek działania (czy to wykonać zabiegi ochronne czy to inwentaryzację przyrodniczą gmin w województwie), trzeba powołać gospodarstwo pomocnicze - strukturę dziwną z prawnego i logicznego punktu widzenia, której jedyną, choć wielką zaletą jest to, że działa (do czasu kiedy Komisja Europejska dostrzeże ten polski fenomen i pozwie nas do trybunału w Luksemburgu za niedozwoloną pomoc publiczną)
- ... a jak się już takie gospodarstwo powoła, to potem trzeba się borykać z rozwiązywaniem setek problemów i absurdów związanych z jego funkcjonowaniem (przykłady poda każdy dyrektor parku narodowego - bo każdy z polskich parków jest "jeden ale w dwóch osobach", czyli składa się z parku właściwego i gospodarstwa pomocniczego). Oczywiście, te problemy jakoś się udaje rozwiązywać - działające w tym systemie polskie parki narodowe osiągnęły już mistrzostwo w rozwiązywaniu problemów ... nieznanym w innych systemach;
- Chcąc wykupić grunty w rezerwacie przyrody, albo wykonać realne zadania ochronne, Wojewódzki Konserwator Przyrody musi albo mieć zaprzyjaźnioną organizację pozarządową, albo zaprzyjaźnione miejscowe nadleśnictwo, które robi to za niego. A w rezultacie w tych częściach Polski w których NGOsy są słabe a nadleśnictwa niechętne, konserwery spokojnie w majestacie prawa mogą sobie zarastać krzakami;
- Jeżeli nawet z inicjatywy służb ochrony przyrody (WKP) zbudowano by niezbędną dla ochrony cennego przyrodniczo torfowiska zastawkę, to ... głównym problemem jest znalezienie podmiotu, który chciałby zostać jej właścicielem (trzeba wcisnąć ją na stan

miejscowemu nadleśnictwu, zarządowi melioracji albo ... przyjąć na stan odległego o sto kilometrów parku krajobrazowego);

- 95% "zadań ochronnych" jakie są w praktyce realizowane w polskich rezerwach przyrody nie wynika z inicjatywy służb ochrony przyrody, a z inicjatywy nadleśnictw, które chciałyby zrobić określone zabiegi hodowlano-ochronne w rezerwatowym lesie - a Konserwator Przyrody co najwyżej wyraża zgodę lub nie, i może być szczęśliwy jeżeli za czyszczenia w uprawie lub zbudowanie parkingu leśnego nadleśnictwo nie każe sobie zwrócić pieniędzy;
- Księgowi urzędów wojewódzkich wiecznie patrzą podejrzliwie na pozyskiwanie przez WKP (a niekiedy nawet przez parki krajobrazowe) jakichkolwiek pieniędzy zewnętrznych na ochronę przyrody - twierdząc, że administracja publiczna nie ma prawa przyjmować dotacji na wykonywanie swoich zadań ustawowych. Regularnie co roku w którymś województwie wybucha afera, bo pieniądze które WFOŚiGW na przyrodę chce dać, księgowa nie pozwala wsiąść. A w rezultacie takiego podejścia, nie potrafimy skutecznie wykorzystywać na ochronę przyrody nawet istniejących, skąpych przecież ścieżek finansowania.

Proszę też zauważyć, że:

- W zasadzie jedyna "sprawna systemowo" część polskiej ochrony przyrody to parki narodowe (mimo wspomnianych wad ich struktury organizacyjnej). Prawdopodobnie dlatego, że w systemie prawnym one są wyjątkiem - ponieważ są zarządcami własnych gruntów, nie mogą być tylko "administracją" a muszą być "podmiotem starającym się o ochronę i odpowiedzialnym za nią". W rezultacie polskie parki narodowe to stosunkowo silne struktury (także w porównaniu np. z krajami sąsiednimi), w porównaniu z resztą ochrony przyrody bardzo dobrze wyposażone sprzętowo i kadrowo i stosunkowo nieźle finansowane (mimo że każdy dyrektor parku obruszy się z pewnością na takie stwierdzenie);
- Parki krajobrazowe i Obszar Chronionego Krajobrazu różnią się zasadniczo swoją skutecznością. O ile doceniamy osiągnięcia tych pierwszych i uważamy je za bardzo ważny składnik polskiej ochrony przyrody, to drugie są dość powszechnie uważane za mało skuteczne. Tymczasem te formy ochrony przyrody mają ... bardzo podobny reżim prawny (listę obowiązujących zakazów i ustawowy cel) - a podstawowa różnica między nimi polega na strukturze organizacyjnej. Park krajobrazowy ma osobę, lub grupę osób, które powinny się "o niego starać" - OchK działa wyłącznie jako "obszar obowiązywania określonych, kontrolowanych przez administrację zakazów").
- Słabość dotychczasowego wdrożenia obszarów Natura 2000 w Polsce wynika właśnie z tego, że Ministerstwo Środowiska usilnie próbuje ustawić to w strukturze "administracji" (sprawowania nadzoru), podczas gdy do skutecznej ochrony obszaru Natura 2000 potrzebny jest podmiot, który miałby "starać się o obszar" (zarządzający obszarem, zarządzający ochroną obszaru). Nie bez przyczyny wszyscy pytają o "wyznaczenie zarządców obszarów", podczas gdy ... polskie prawo w ogóle takiego pojęcia nie przewiduje.

Co potrzeba, by to sprawnie działało?

"Site manager"

Conajmniej dla każdego parku narodowego, parku krajobrazowego, rezerwatu przyrody i obszaru Natura 2000, a także (osobno) do realizacji czynnej ochrony gatunków, potrzebny jest podmiot, którego ustawowym zadaniem byłoby staranie się o ochronę odpowiedniego obszaru / elementu przyrody - organizowanie tej ochrony i zarządzanie nią (a nie tylko "sprawowanie nadzoru" nad daną formą ochrony przyrody). Może być to oczywiście jeden podmiot dla więcej niż jednego obszaru (Zarząd Parków Krajobrazowych - ale może także Regionalny

Zarząd Rezerwatów lub Zarząd Parków Krajobrazowych i Obszarów Natura 2000), ważne jest jednak by zadaniem tego podmiotu było [tylko!] aktywne staranie się o ochronę powierzonych mu zasobów - i by właśnie za skuteczność realizacji tej ochrony był on rozliczany. Musi być to jednak jego zadanie zasadnicze (to nie zadziała, jeżeli próbować by powierzyć staranie się o ochronę przyrody jako zadanie dodatkowe instytucjom których zasadnicze zadania leżą w innej sferze - np. jednostkom organizacyjnym Lasów Państwowych, RDLP).

"Centralną postacią" udanych projektów ochrony przyrody jest niemal zawsze "site manager" - opiekun obszaru chronionego i organizator działań związanych z jego ochroną (nawet gdy jest to ochrona ścisła / bierna, to i tak wiele rzeczy trzeba wokół niej organizować).

... i instrumenty jego sprawnego działania

Każda taka "instytucja ochrony przyrody" powinna:

- być oceniana i rozliczana przede wszystkim za skuteczność realizacji ochrony przyrody, mierzoną kryteriami przyrodniczymi;
- być jednostką publiczną, a nie przedsiębiorstwem (podlegać przepisom o zamówieniach publicznych, dostępie do informacji publicznej, zasadzie transparentności działania itp.);
- otrzymywać określone i przewidywalne w skali kilku lat środki budżetowe, ale mieć prawo i obowiązek pozyskiwania innych środków (w tym z polskich i europejskich źródeł pomocowych, zachowując prawa jednostki publicznej);
- mieć prawo sprzedaży usług, uzyskiwania przychodów np. z udostępnienia turystycznego chronionych obszarów, edukacji, wykonywania zleconych usług także poza terenem danej formy ochrony;
- mieć prawo dysponowania i zarządzania własnym majątkiem, zasobami ludzkimi i środkami finansowymi (a więc nie może to być "jednostka budżetowa", bo zastosowanie przepisów dotyczących jednostek budżetowych wyklucza sprawne zarządzanie);
- ... nie mieć jednak prawa traktowania chronionych zasobów przyrody (lasów!) jako majątku którym może swobodnie dysponować;
- mieć prawo swobodnego zawierania umów, porozumień, wchodzenia w skład stowarzyszeń (w tym udziału finansowego - np. w celu realizacji wspólnych projektów, poszukiwania wkładu własnego do projektów itp.);
- mieć prawo aktywnie występować w postępowaniach przed organami administracji (tj. składać wnioski o decyzje, odwoływać się od decyzji) - w praktyce "być adwokatem przyrody";

Jak to zrobić?

Tylko za pomocą zmian ustawowych, i to dość rewolucyjnych. Formułę prawną "instytucji ochrony przyrody", uwzględniającą powyższe wymogi, trzeba dopiero stworzyć i wprowadzić ustawowo. Do realizacji ochrony przyrody nie nadaje się bowiem ani formuła "jednostki budżetowej", ani formuła "przedsiębiorstwa", ani też formuła "gospodarstwa pomocniczego". Wydaje się, że spośród istniejących form interesującym wzorem mogłyby być dwa rozwiązania:

- formuła "Agencji", czyli instytucji publicznej, ale nie budżetowej (por. ANR, ARiMR, Narodowy Fundusz Zdrowia). Oznaczałoby to strukturę scentralizowaną, ale możliwe jest spełnienie większości powyższych warunków. Taka forma ochrony przyrody jest popularna w wielu państwach. Polskie doświadczenia z dużymi agencjami są różne - także aferalno/korupcyjne, choć w ochronie przyrody są chyba za mało atrakcyjne

pieniądze, by to było groźne. Mogą jednak być uzasadnione opory polityczne przed tworzeniem kolejnej agencji państwowej.

- formuła analogiczna do "instytucji kultury" (są zdefiniowane w Ustawie o działalności kulturalnej - ich formuła prawna spełnia większość powyższych warunków). Oznaczałoby to strukturę zdecentralizowaną (Minister i województwa tworzyliby takie jednostki wedle potrzeb). Rozwiązanie prawdopodobnie jest droższe (bardziej kosztowna obsługa administracyjno-finansowa wielu drobnych jednostek, choć outsourcing może zmniejszyć koszty) i przynajmniej z początku mniej efektywne.

Obecne parki narodowe i krajobrazowe powinny automatycznie i bez większych zmian stać się elementami nowej struktury - tj. albo jednostkami Agencji Ochrony Przyrody, albo samodzielnymi instytucjami ochrony przyrody. Tworzenie kolejnych elementów - np. Wojewódzki Zarząd Rezerwatów, Zarząd Ochrony Obszaru Natura 2000 - może postępować stopniowo w miarę potrzeb a przede wszystkim możliwości; jednak na razie pełnienie zadań "site managera" dla rezerwatów i obszarów Natura 2000 można zlecić istniejącym strukturom - parkom narodowym i krajobrazowym (ich kadry i sprzęt to niestety większa część zasobów kadrowych i sprzętowych, jakie w ochronie przyrody mamy) - zlecając im zadania poza ich granicami, co po proponowanej reformie nie budziłoby żadnych wątpliwości prawnych (podobne rozwiązanie rozważano już przy okazji Natury 2000, ale się nie udało z powodu błędnych i niedopracowanych sformułowań prawnych wprowadzonych do ustawy).