

Ochrona przyrody w Polsce

Komentarz ustępującego Głównego Konserwatora Przyrody

1. Stan

1.1. Prawo

Nie ulega wątpliwości, że najnowsza wersja ustawy o ochronie przyrody z 2004 r. została w wielu punktach źle skonstruowana i wymaga poprawy. Obok ewidentnych potknięć takich jak kwestie ‘opłaty’ za mieszkanie, czy ‘15% wpływów z przychodu parku należy przekazać GOPR’ wiele zagadnień wymaga nowego rozwiązania systemowego.

Takim koniecznym rozwiązaniem jest uzupełnienie grupy ustawowych organów ochrony przyrody o dyrektora urzędu morskiego. Takim rozwiązaniem jest zdaniem większości ekspertów również rezygnacja z enigmatycznych obszarów chronionego krajobrazu na rzecz ściśle zdefiniowanych i łatwo rozpoznawanych w terenie korytarzy ekologicznych.

Sytuacja prawna ochrony przyrody w Polsce budzi niepokój i niezadowolenie. Powodem niepokoju są zbyt częste i chaotyczne zmiany ustawy o ochronie przyrody, powodem zaś niezadowolenia jest niejasna sytuacja prawna obszarów Natura 2000, powoływanych na mocy Dyrektywy Ptasiej i Dyrektywy Siedliskowej UE.

Zmiany ustawy o ochronie przyrody (2001 i 2004) za każdym razem powodowały zmiany rozporządzeń wykonawczych oraz konieczność ponownego tworzenia systemu prawnego niższego rzędu: rozporządzeń do ustawy, rozporządzeń powołujących obszary chronione i ich plany ochrony. Sytuacja ta jest niezrozumiała dla osób postronnych. Niejasne jest również dlaczego nowe wersje ustawy o ochronie przyrody nie dawały odpowiednio długiego (np. 10 lat) *vacatio legis* dla istniejących już planów ochrony parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych. Niezrozumiałe są ponadto powody konieczności owych zmian. Przecież niezbędną wiedzę obywatela o powołaniu przez ministra lub wojewodę planu ochrony w całości można zamknąć w kilku artykułach: 1. Powołaniu planu ochrony, 2. Określeniu obszaru, którego ów plan dotyczy, 3. Wskazaniu osoby (instytucji) odpowiedzialnej za realizację planu, 4. Określeniu czasokresu trwania planu i 5. Daty od której ów plan obowiązuje. Art. 6. powinien wskazywać, że plan ochrony, który jest załącznikiem do rozporządzenia jest dostępny w siedzibie organu zarządzającym obszarem chronionym oraz na stronie internetowej owego organu). Ten ostatni artykuł spełnia wszystkie warunki dostępu obywatela do wiedzy niezbędnej dla zapoznania się z warunkami przestrzegania prawa. Dyrektor parku narodowego, który w ciągu czterech lat uzgadnia w gminie trzecią już wersję planu ochrony parku, naraża się na niepoważne

traktowanie, lub kolejne ustępstwa na rzecz samorządu byle spełnić wymogi formalne uzgodnienia planu ochrony.

Na nie do końca przemyślane zmiany ustawy wynikające przede wszystkim z dostosowania naszego prawa do dyrektyw unijnych nakładają się błędy i niekonsekwencje Komisji Unii. Ostatecznym terminem utworzenia sieci obszarów Natura 2000 w starej 15 był rok 2000. Nowe kraje UE powinny były zakończyć tworzenie sieci do końca 2003 r. Jednak kontrola stanu zaawansowania Sieci wśród byłej 15 spowodowała przesunięcie ostatecznego terminu tworzenia sieci do końca 2004 r. Polska w maju 2004 podała Komisji nie do końca przemyślaną wersję sieci obszarów tzw. Siedliskowych, która została przez Komisję odrzucona. Jednak tryb postępowania w tej sprawie wydaje się dalece niestosowny, by nie określić go jako niezgodny z prawem. Komisja wywarła silną presję ekonomiczną na nasz kraj, wskazując, że podstawą sieci jest projekt złożony do Komisji przez polskie organizacje pozarządowe. Należy podkreślić, iż nastąpiło to z elementarnym naruszeniem dobrych obyczajów. Organizacje pozarządowe przed wysłaniem projektu, pomimo zaproszenia ze strony władz resortu środowiska, pominęły uzgodnienia i negocjacje z rządem w tej sprawie. Decyzja ustalająca nową wersję sieci Natura 2000 została podjęta przez podrzędnych urzędników Komisji. Decyzja ta - zgodnie z naszym prawem (ustawa o ochronie przyrody art. 25, 27 i 28) - nie może stanowić podstawy wdrożenia sieci. Dlatego też propozycje Komisji stały się podstawą dyskusji i kontestacji innych resortów oraz samorządów. W wyniku chaotycznych działań pod presją czasu przygotowano kolejne wersje propozycji, które mają być ostatecznie zatwierdzone przez UE. Tymczasem na przełomie 2004 i 2005 r. już po wydaniu przez ministra środowiska rozporządzenia w sprawie obszarów ochrony ptaków pojawiła się publikacja OTOP (organizacja pozarządowa), która wskazuje nowe obszary ostoi ptaków o znaczeniu europejskim w Polsce. Obszary te również powinny się znaleźć w sieci Natura 2000. Wydaje się, że sprawa uprawnień decyzyjnych organizacji pozarządowych we wskazywaniu kolejnych elementów sieci Natura 2000 bez jakichkolwiek porozumień z ministrem odpowiedzialnym za wdrażanie sieci wymaga szybkiego wypracowania porozumienia rządów państw UE.

Pozostają jeszcze trzy inne elementy prawa związane z siecią Natura 2000 w Polsce. Pierwszym z nich jest zarządzanie siecią. Analiza zarządzania siecią wskazała, że jedynie dwa organy ochrony przyrody - minister i wojewoda są odpowiedzialni za tworzenie i zarządzanie siecią, przy czym na pierwszego z nich przypada ok. 80% zadań. Ta sytuacja wymaga istotnych zmian. Innym istotnym błędem ustawy o ochronie przyrody jest art. 39, uniemożliwiający finansowanie zadań wojewody w tworzeniu i zarządzaniu siecią Natura 2000.

Ostatnim elementem, który wymaga uzupełnienia i uściślenia, jest cały proces zarządzania ochroną czynną siedlisk i gatunków. Obecnie większość zadań w tym zakresie wymaga decyzji ministra, jednak kontrola merytoryczna jak i formalna wydanych zezwoleń jest dalece niewystarczająca. Ponieważ prace

te wykonywane są często przez organizacje pozarządowe konieczność kontroli merytorycznej i publikacji wyników wydaje się tym bardziej nagląca.

1.2. Administracja

Polem koniecznej reformy prawa są również dwie kwestie – skąd brać pieniądze na ochronę przyrody i jak skutecznie i oszczędnie zarządzać ochroną przyrody. Oba zadania są ściśle powiązane, ponieważ dotychczasowe rozwiązanie lokalnych administracji obszarów chronionych oparte o status jednostki budżetowej ściśle zależnej od decyzji centrali nikogo nie satysfakcjonuje. Budżet oszczędza i będzie oszczędzał wydatki, w tym również wydatki na ochronę przyrody. Efektem jest stopniowe zmniejszanie się środków na funkcjonowanie służb Ministra Środowiska, służb wojewody oraz parków narodowych i krajobrazowych. W efekcie pieniądze w ponad 70% wydawane są na pensje pracowników, i zaledwie kilka procent pozostaje na wykonywanie niezbędnych zadań ochronnych czy też na niezbędne dofinansowanie do dotacji i projektów.

Kolejnym problemem jest organizacja ochrony przyrody. Minister Środowiska będąc naczelnym organem administracji ochrony przyrody w Polsce pełni potrójną rolę: przygotowuje plany, projekty i strategie ochrony przyrody w Polsce i zatwierdza je, równoległe do tworzenia projektów i planów, wdraża je w życie i bezpośrednio zarządza powierzonymi mu obiektami. W konsekwencji ten sam minister poprzez systemy wskaźników kontroluje wykonywanie zarządu i wdrażanie przez siebie projektów, planów i strategii. W trosce o przejrzystość procesu zarządzania wszyscy specjaliści postulują utworzenie niezależnej agencji ochrony przyrody, która zarządzałaby ochroną przyrody zarówno w postaci realizacji planów, projektów i strategii jak i zarządzania obiektami chronionymi.

Dwa zagadnienia wymagają dalszej pracy.

1. Ukończenie rekonstrukcji Departamentu Ochrony Przyrody w Ministerstwie Środowiska. Departament wymaga silnego wzmocnienia kadrowego i podziału na trzy grupy – pracowników merytorycznych pracujących nad bieżącymi zagadnieniami, - pracowników przygotowujących i realizujących plany i projekty oraz pracowników zarządzających informacją i bazami danych. Grupy powinny tworzyć się na zasadzie potrzeb i płynnego przechodzenia od jednych zadań do innych. Ważne jest jednak uświadomienie konieczności stałego istnienia pracowników przygotowujących i realizujących projekty międzynarodowe.

W Departamencie konieczne jest dalsze wzmocnienie grupy Natura 2000, a także grupy GMO (która powinna być powiększona o pracowników zajmujących się obcymi gatunkami inwazyjnymi oraz tzw. katastrofami biologicznymi w środowisku jak np. ptasia grypa).

Zamiast niektórych zadań (przygotowywania projektów oraz utrzymywania baz danych) możliwe jest w zamian utworzenie agencji ochrony przyrody, która przejęłaby te zadania. Ta forma myślenia jest powszechna w innych resortach, a także w innych departamentach MŚ. Przykładem niech będzie ARiMR w rolnictwie czy BUL dla Lasów Państwowych. Tego typu agencje powoływane są również w innych państwach np. TRAGSA w Hiszpanii.

2. Utworzenie nowej administracji nadzorującej i zarządzającej siecią Natura 2000 w Polsce. To zagadnienie zostało w Departamencie rozpracowane i przyjęto schemat organizacyjny w którym sieć Natura 2000 w kraju nadzoruje Minister Środowiska, na obszarze województwa wojewoda (na wodach morskich Dyrektor Urzędu Morskiego), zaś obszarem lub jego częścią zarządza zarządca lub właściciel terenu.

Minister Środowiska podzielił zadania związane z Siecią Natura 2000 na trzy elementy podlegające trzem Departamentom. Zagadnienia tworzenia i nadzorowania sieci w Polsce sprawuje DOP, sprawami związanymi z ocenami oddziaływania na środowisko dla obszarów Natura 2000 zawiaduje DIOŚ, zaś monitoring gatunków i siedlisk oraz obszarów Natura 2000 wykonuje GIOŚ. Dwa ostatnie departamenty działają w ścisłej współpracy z grupą Natura 2000 w DOP.

1.3. Finanse

Zagadnienia finansowania ochrony przyrody w Polsce wymagają radykalnej przebudowy i szerszej dyskusji. Obecnie nie dofinansowanie istniejących zadań i służb powoduje zaległości finansowe, grozi brakiem płynności finansowej oraz uniemożliwia racjonalną gospodarkę i planowanie infrastruktury. Wciąż rosnąca sieć obszarów Natura 2000 wymaga dofinansowania nowej struktury administracyjnej, sfinansowania planów ochrony tych obszarów, a także aktywnej ochrony siedlisk i gatunków oraz monitoringu.

Nowe zadania planowane w przedziale czasu 2007-2013 obejmują potrzeby na kwotę ponad 1,5 mld zł, co oznacza co najmniej ok. 200 mln rocznie. Zakładając, że parki narodowe i inne obszary chronione pochłaniają rocznie co najmniej tyle samo (same parki narodowe otrzymują z budżetu i funduszy celowych ponad 100 mln zł. rocznie), do tego należy dodać niezbędne koszty związane z ocenami oddziaływania na środowisko i ich pochodnych (kompensacje przyrodnicze), środki wydatkowane przez inne państwowe instytucje jak Lasy Państwowe czy RZGW, sumaryczne koszty ochrony przyrody stanowiąc będą w niedalekiej przyszłości wydatek co najmniej 0,5 mld zł rocznie. Jak dotąd w zdecydowanej większości środki te pochodzą z budżetu państwa. Dlatego tak ważne jest utworzenie agencji ochrony przyrody, która z jednej strony zadba o racjonalizację kosztów, z drugiej zaś powinna wygenerować środki z innych źródeł np. UE, Fundusz Norweski itp. Obecnie w

ochronie przyrody MŚ nie prowadzi konsekwentnej polityki pozyskiwania pozabudżetowych środków finansowych.

Ostatnim wreszcie zagadnieniem jest Narodowy Program rozwoju. Tutaj należałoby jeszcze raz zweryfikować zapisy dotyczące zagadnień ochrony przyrody i bezpieczeństwa biologicznego, w kierunku mniej deklaracyjnych, a bardziej konkretnych celów i zadań.

2. Proponowane zmiany

2.1. Prawo

Zostały przygotowane następujące propozycje:

- wielowątkowy projekt zmian ustawy o ochronie przyrody. Projekt zawiera zmiany konieczne wynikające z błędnych lub nie precyzyjnych zapisów oraz zmiany (wariantowe) nowych rozwiązań lepiej dostosowanych do istniejącej rzeczywistości,
- inne propozycje rozwiązań legislacyjnych np. projekt rozporządzenia dotyczącego czynnej ochrony gatunków.
-

2.2. Administracja

W MŚ uświadomiono sobie, że likwidacja Krajowego Zarządu Parków Narodowych i nie powołanie w zamian nowej instytucji np. postulowanej od 2001 r. agencji ochrony przyrody było błędem. Stan obecny wymaga podjęcia decyzji w kierunku zmian opisanych wyżej w rozdziale 1.2.

W DOP przygotowano również schemat organizacyjny struktury nadzorowanie i zarządzanie siecią Natura 2000 w Polsce. Schemat w szczególności wymaga dopracowania i skonfrontowania z propozycjami zawartymi w noweli ustawy o ochronie przyrody.

Sprawą pilną i nie wyjaśnioną dotąd jest funkcjonowanie gospodarstw pomocniczych przy parkach narodowych. Jeżeli gospodarstwa te zostaną w myśl przepisów prawa finansowego zlikwidowane parkom narodowym grozi zapaść finansowa.

2.3. Krajowa strategia ochrony przyrody i umiarkowanego użytkowania różnorodności biologicznej czy krajowa strategia zapewnienia Polsce bezpieczeństwa biologicznego w zakresie szeroko pojętej biologii środowiskowej

Poważnym zagadnieniem wymagającym przeformułowania jest krajowa strategia w dziale ochrona przyrody. Strategia sformułowana na przełomie stulecia i opublikowana w 2003 r. (Ministerstwo Środowiska 2003) wymaga pilnego i dość radykalnego przereformowania. Nowa strategia powinna odnieść się do następujących zagadnień:

1. Powinna przedstawić nową filozofię i wizję ochrony przyrody w kontekście globalnych i regionalnych zagrożeń (powinna wymienić zidentyfikowane zagrożenia)
2. Powinna przedstawić nową propozycję systemu ochrony bioróżnorodności w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej
3. Powinna wyróżnić cele strategiczne ochrony przyrody Polski, które podkreślają naszą specyfikę w Europie (o ile taka istnieje),
4. Powinna przedstawić cele horyzontalne, do realizacji w innych działach zarządzania krajem,
5. Powinna określić odpowiedzialność każdego organu ochrony przyrody za realizację strategii w ramach swoich uprawnień
6. Powinna oszacować środki na realizację strategii oraz wskazać ich źródła
7. Powinna określić społeczne elementy strategii (edukacja, informacja) i rolę organizacji pozarządowych w tej dziedzinie

3. Proponowany kierunek dalszych działań (wizja)

3.1. Bezpieczeństwo biologiczne

Lęki wywołane rozwojem terroryzmu, wzrostem ryzyka zachorowań z powodu rozprzestrzeniania się wielu groźnych chorób, a także zmianami globalnymi klimatu czy zwiększaniem się dziury ozonowej wskazują na problem, przed którym stajemy również w Polsce, problem bezpieczeństwa. Istotną składową problemu bezpieczeństwa jest środowisko, w tym również jego część biologiczna. Bezpieczeństwo biologiczne nie obejmuje jedynie problemów z GMO, jak to zostało zawężająco ujęte w protokole Kartageńskim. Bezpieczeństwo biologiczne obejmuje również zagadnienia związane z gatunkami inwazyjnymi, przenoszeniem się groźnych patogenów między gatunkami (HIV, BSE, ptasia grypa), a także bezpieczeństwo antycypowane na przyszłe pokolenia. Tutaj elementem bezpieczeństwa jest stabilność systemu biologicznego i jego różnorodność. Uważamy bowiem, że dla bezpieczeństwa przyszłych pokoleń powinniśmy zachować zmienność wewnątrzgatunkową gatunków uprawianych i hodowanych przez człowieka, utrzymać na odpowiedniej powierzchni i w odpowiednim stanie ekosystemy utrzymujące system życia na Ziemi, ekosystemy podtrzymujące produktywność nakierowaną na nasze, ludzkie potrzeby, oraz całą różnorodność dzikiej przyrody od zmienności genetycznej wewnątrz gatunków, poprzez różnorodność gatunków w ekosystemach, do zróżnicowania ekosystemów w krajobrazie.

Pojęcie bezpieczeństwa biologicznego jest pojęciem nośnym społecznie, dlatego wydaje się korzystne wbudować weń cały system zagadnień związanych z biologiczną przestrzenią produkcyjną, ochroną bioróżnorodności, GMO, zwalczaniem gatunków inwazyjnych i kontrolą inwazyjnych patogenów, ochroną zadrzewień i zieleni, ochroną gruntów rolnych i leśnych, ochroną gleb, biologicznymi aspektami ochrony wód itp.

Wbudowanie ochrony bioróżnorodności w system biosafety daje nam, przyrodnikom i aktywistom na polu ochrony przyrody dwie istotne korzyści. Po pierwsze przestajemy działać jako wyodrębniona grupa, której aktywność, choć pożądana, jest traktowana jako marginalna i słabo powiązana z kluczowymi celami ludzkości i wyzwaniem stojącym przed naszą populacją. Po drugie biosafety jako cel społeczny (element podniesienia bezpieczeństwa społeczności ludzkiej) jest powszechnie akceptowana i rozumiana. W związku z tym siła przebicia do priorytetowych zadań jest znacznie większa, co przekłada się na poziom akceptacji naszej działalności w opinii społecznej i co za tym idzie, wzrasta również akceptacja do finansowania naszych działań.

3.2. Nowe pojęcia oznaczają zmianę ustroju prawno-administracyjnego

Przyjęcie nowej wizji usytuowania ochrony przyrody w obrębie biosafety wymaga przemyślenia programu utworzenia nowej, szerzej zakreślonej strategii oraz zmusza nas do przemyślenia naszego systemu prawno-administracyjnego w ochronie przyrody. Istniejący dotąd system prawny kojarzymy z dwoma ustawami: ustawą o ochronie środowiska i ustawą o ochronie przyrody. Ustawa o ochronie środowiska gromadzi ogromną większość zagadnień środowiskowych w tym również zagadnień związanych z dostępem do informacji o środowisku, ustawa o ochronie przyrody skupia się w istocie na dwóch zagadnieniach – ochronie przyrody żywej oraz regulacjach prawnych dotyczących zadrzewień i zieleni.

Mając w świadomości ideę biosafety system prawny powinien obejmować kilka elementów:

- **ustawę o ochronie bioróżnorodności** obejmującą część ustawy o ochronie przyrody odnoszącej się do przyrody żywej,
- **ustawę o ochronie krajobrazu i georóżnorodności**, w obecnym systemie prawnym brak jest odniesienia do aktualnie ratyfikowanej przez Polskę Konwencji Krajowej,
- **ustawę o ochronie zadrzewień i zieleni**, która obejmie elementy przyrody ukształtowanej przez człowieka,
- **ustawę o gatunkach niebezpiecznych oraz inwazyjnych** (sprawa zarządzania tymi gatunkami potraktowana jest marginalnie w obecnej ustawie o ochronie przyrody),
- **ustawę o organizmach genetycznie modyfikowanych** (została przygotowana nowa wersja ustawy).

Całokształt zagadnień związanych z biosafetą powinien się znaleźć w jednej dużej ustawie matce podobnie jak prawo ochrony środowiska, i wszystkie proponowane tu akty prawne powinny przyjąć nazwę **ustawa prawo o ochronie przestrzeni biologicznej i bezpieczeństwie biologicznym Polski**. Ta ustawa obok aktów prawnych wspomnianych wyżej powinna ponadto wchłonąć i poszerzyć ustawę o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a także wskazać podstawowe zasady i kryteria planowania, zarządzania i zagospodarowania przestrzennego zgodne z ideą biosafety.

Tak szerokie spektrum zagadnień środowiskowych bezpieczeństwa biologicznego Polski wskazuje na konieczność znacznego rozbudowania i zmiany sztytu Departamentu Ochrony Przyrody w Ministerstwie Środowiska. Departament powinien z pewnością wyeksponować bezpieczeństwo biologiczne w swojej nazwie, wymaga też zdecydowanego wzmocnienia kadrowego.

3.3. Nauka a ochrona przyrody

Jednym z poważniejszych i niedocenianych braków naszej polityki w dziedzinie ochrony przyrody jest brak instytucji naukowej pracującej w tej dziedzinie na rzecz Ministerstwa Środowiska. Fakt ten powoduje, że stanowisko Polski we wdrażaniu europejskiego programu Natura 2000 jest ewidentnie pozbawione wsparcia i sterowane jest przez czasem przypadkowo dobranych pracowników nauki, niezbyt dobrze zorientowanych w zagadnieniach prawno administracyjnych ochrony przyrody lub też jest po części wypracowywane przez organizacje pozarządowe. Sytuacja taka już doprowadziła do powstania niejasnych procedur decyzyjnych na linii Polska – Komisja Europejska, chaosu informacyjnego i oczywistego braku zaufania ze strony lokalnych samorządów. Niezbędne potrzeby wiedzy o ochronie przyrody dotyczą w szczególności zagadnień społecznych, prawnych i ekonomicznych, w znacznie mniejszym stopniu natomiast technologicznych zagadnień ochrony przyrody. Te ostatnie dzięki rozwojowi technik modelowania stały się tak wyrafinowane, iż ich zastosowanie w praktyce ochroniarskiej staje się coraz bardziej problematyczne.