



Klub Przyrodników

ul. 1 Maja 22, 66-200-Świebodzin
Konto: Santander Bank SA o. Świebodzin 28 1090 1593 0000 0001 0243 0645
tel./fax 68 3828236, e-mail: kp@kp.org.pl, <http://www.kp.org.pl>

Cel „objęcia ochroną ścisłą 10% obszaru lądowego UE” a polskie prawo ochrony przyrody

PAWEŁ PAWLACZYK, 6 KWIEŚNIA 2022. WERSJA ROBOCZA.

Niniejsza analiza powstała w ramach prac „Koalicji 10%”, ale nie jest oficjalnym stanowiskiem Koalicji ani żadnej z organizacji ją tworzących, a ma charakter studialny, tj. jest materiałem do dyskusji.

WSTĘP

Celem Unijnej Strategii na Rzecz Bioróżnorodności 2030 (dalej Strategia UE) jest m. in. *ściśła ochrona co najmniej jednej trzeciej obszarów chronionych UE (tj. co najmniej 10% obszaru lądowego i 10% obszaru morskiego), w tym wszystkich pozostałych lasów pierwotnych i starych lasów UE*. Szczegóły rozumienia tak sformułowanego „celu 10%” ujęte są w nocie Komisji Europejskiej „Kryteria i wytyczne dotyczące wyznaczania obszarów chronionych”, opublikowanej w styczniu 2022 r. (dalej: Nota KE).

Pojęcie „ochrona ścisła” na użytek Strategii UE rozumiane jest nieco inaczej i szerzej, niż w polskiej ochronie przyrody.

W Polsce ochrona ścisła oznacza (ustawa o ochronie przyrody, art. 5, pkt 9): *całkowite i trwałe zaniechanie bezpośredniej ingerencji człowieka w stan ekosystemów, tworów i składników przyrody oraz w przebieg procesów przyrodniczych na obszarach objętych ochroną*.

Celem „ochrony ścisłej” w rozumieniu sprecyzowanym w Nocie KE na użytek Strategii UE (dalej także: *ochrona euroścista*) ma być *zachowanie, ochrona lub odtworzenie integralności obszaru przyrodniczego o wysokiej różnorodności biologicznej z jego podstawową strukturą ekologiczną i wspieranie procesów naturalnych. Procesy naturalne powinny pozostać w zasadzie niezakłócone presją człowieka i zagrożeniami, tak wewnętrznymi jak i zewnętrznymi*.

Według Noty KE, warunek pozostawienia procesów naturalnych w zasadzie niezakłóconych przez człowieka sprawia, że często tak rozumiana ochrona ścisła będzie ochroną bierną, z dopuszczeniem tylko ściśle ograniczonych interwencji zapobiegających zagrożeniom (zapobieganie pożarom, kontrola gatunków obcych), badań naukowych i nieszkodliwych dla przyrody form rekreacji. Jednak na poczet „obszarów ściśle chronionych” będzie można zaliczyć także obszary, na których stosuje się ochronę czynną podtrzymującą lub wzmacniającą naturalne procesy. Ingerencja musi wówczas jednak być ograniczona tylko do działań niezbędnych do odtworzenia lub zachowania siedlisk i gatunków, dla których obszar został wyznaczony (np. zapobieganie pożarom i ich gaszenie, zarządzanie wypalaniem w celu ochrony przyrody, kontrola gatunków inwazyjnych, koszenie łąki w sposób optymalizujący jej walory przyrodnicze; kontrola dzikich zwierząt kopytnych w celu zapewnienia dobrego stanu siedlisk i gatunków będących przedmiotami ochrony, gdy naturalne drapieżnictwo jest niewystarczające). Działania interferujące z naturalnymi procesami, ale nie podtrzymujące ani nie wzmacniające ich, nie mieszczą się w zakresie „ochrony eurościslej”.

Możemy więc interpretować, że „ochroną eurościslą” jest wyłączenie terenu dla przyrody i do ochrony przyrody. „Ochroną eurościslą” nie jest natomiast gospodarcze użytkowanie terenu w sposób kompromisowy z potrzebami ochrony przyrody.

Zgodnie z Notą KE, „obszary ochrony eurościslej” mają być podzbiorem „obszarów chronionych”, tj. muszą mieć określony status prawny obszaru chronionego. Można uznać status „ochrony eurościslej” albo dla całych obszarów chronionych albo dla niektórych, konkretnie jednak zdefiniowanych geograficznie, części obszaru chronionego.

Zgodnie z Notą KE, cele procentowe odnoszą się do całych tzw. regionów biogeograficznych, a nie do terytorium i wód każdego państwa. Oczekuje się jednak, że „wszystkie państwa członkowskie UE przyczynią się do osiągnięcia tych celów w stopniu proporcjonalnym do swoich wartości przyrodniczych i do swojego potencjału odbudowy przyrody”.

Oczekujemy, że także Polska powinna przyczynić się do realizacji tego celu, choć nie oznacza to automatycznie, że chodzi dokładnie o 10% powierzchni lądowej Polski. Powierzchnia objęta „ochroną ścisłą” powinna być „adekwatna do wartości przyrodniczych” Polski, a w praktyce przede wszystkim adekwatna do charakteru tych wartości i ich wymagań ekologicznych. W szczególności, tworzenie obszarów „ochrony ścisłej” w powyższym sensie powinno być uwarunkowane faktem, że istniejące wartości przyrodnicze potrzebują – przynajmniej częściowo – ochrony mechanizmem „land sparing” (wydzielania obszarów przeznaczonych specjalnie i wyłącznie do ochrony przyrody), a nie tylko mechanizmu „land sharing” (integracja ochrony przyrody z innymi formami użytkowania terenu).

Powstaje więc pytanie, jakie elementy polskiego systemu obszarów chronionych mogą wejść do puli obszarów „objętych ochroną ścisłą” w sensie Strategii UE. Ewentualnie, jak należałoby zmodyfikować polskie prawo ochrony przyrody, by ułatwić wdrażanie tego celu Strategii UE.

PARKI NARODOWE I REZERWATY PRZYRODY

Obecny model prawny zakłada, że te formy ochrony przyrody są co do zasady „oddane przyrodzie i naturalnym procesom” (tj. zakazane są w nich niemal wszystkie aktywności człowieka; art 15 ust 1 ustawy o ochronie przyrody), od czego czyni się następnie wyjątki, niekiedy rozległe (art. 15 ust. 2). Teren parku narodowego i rezerwatu przyrody jest poddany „ochronie ścisłej”, „ochronie czynnej” lub „ochronie krajobrazowej” (a gdy trzeba, podzielony na odpowiednie strefy) – następuje to w planie ochrony (na 20 lat) lub w zadaniach ochronnych (na 1-5 lat).

Reżim prawny ochrony ścisłej i ochrony czynnej w parku narodowym lub w rezerwacie przyrody w ogólnym zarysie odpowiada definicji „ochrony ścisłej” w sensie Strategii UE. Te strefy mogłyby być więc w zasadzie automatycznie zaliczone na poczet „ochrony eurościslej”, tj. jako wkład do realizacji „celu 10%”.

Problematyczne są jednak przypadki:

1) Ochrona ścisła i ochrona czynna wyznaczona tylko zapisem w zadaniach ochronnych, a nie w planie ochrony. Wydaje się, że taki status, formalnie obowiązujący tylko na okres, na który zostały ustanowione zadania ochronne, nie spełnia kryterium wystarczającej pewności i trwałości prawnej ustanowienia „ochrony eurościslej”. Należy tu wskazać, że wg dzisiejszego stanu, niemal każdy taki przypadek jest skutkiem niewykonania, przez organy ochrony przyrody, ustawowego obowiązku sporządzenia i ustanowienia planu ochrony w terminach określonych ustawą. Z drugiej strony, problem nie ma dużego znaczenia praktycznego, gdyż powszechną praktyką jest co najmniej powtarzanie, w kolejnych zadaniach ochronnych, raz wyznaczonych stref.

2) Ochrona czynna ekosystemów nieleśnych realizowana z wykorzystaniem programów rolnośrodowiskowych, w tym szczególnie przez wydzierżawienie gruntów osobom trzecim do użytkowania rolniczego w oparciu o programy rolnośrodowiskowe. Co do zasady, koszenie i wypas na zasadach rolnośrodowiskowych nie są działaniem „podejmowanym wyłącznie w zakresie niezbędnym dla ochrony przyrody”, a kompromisem integrującym pewne potrzeby

ochrony przyrody z użytkowaniem – a takie podejście nie mieści się w zakresie „ochrony eurościslej”.

Rozwiązanie problemu (1) nie wymaga zmian w prawie, a tylko wyegzekwowania istniejących przepisów: art. 18 ust. 2 oraz art. 19 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody.

Rozwiązanie problemu (2) wymagałoby zmiany praktyki stosowania prawa i konsekwentnego uznawania tych części parku narodowego lub rezerwatu przyrody, na których ochrona ma być realizowana jako gospodarcze użytkowanie terenu, z pewnymi tylko ograniczeniami i modyfikacjami ochronnymi, za obszary ochrony krajobrazowej. By jednak nie powodowało to innych szkód prawnych, formuła ochrony krajobrazowej musiałaby być zmodernizowana, w szczególności nie powinna ona skutkować wyłączeniem wszystkich, a tylko niektórych zakazów parku narodowego lub rezerwatu, a plan ochrony powinien określać warunki, jakie musiałoby spełniać użytkowanie terenów w strefie ochrony krajobrazowej.

Obszary ochrony krajobrazowej w parkach narodowych i rezerwach przyrody nie spełniają kryteriów „ochrony eurościslej” i nie mogą być zaliczone na poczet „celu 10%”.

Po pierwsze, ich cel jest określony tylko jako *zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu*, bez odniesienia do różnorodności biologicznej. Po drugie, strefy te zupełnie nie są chronione przed jakimikolwiek działaniami wynikającymi z ich gospodarczego wykorzystywania przez jednostki organizacyjne, osoby prawne lub fizyczne lub z wykonywania prawa własności. Wątpliwe wydaje się w ogóle, czy strefy te mogą być zaliczone choćby na poczet innego celu „Strategii Ochrony różnorodności Biologicznej UE do 2030 r.”, jakim jest *„prawna ochrona co najmniej 30% powierzchni lądowej UE i co najmniej 30% obszaru morskiego UE oraz integracja korytarzy ekologicznych w ramach prawdziwej transeuropejskiej sieci przyrodniczej”*.

POSTULATY ZMIAN W PRAWIE

Odpowiedni wkład Polski w realizację „celu 10%” będzie wymagać z pewnością utworzenia nowych i powiększenia istniejących parków narodowych. Do tego konieczne są – postulowane już wielokrotnie – zmiany prawne odblokowujące praktyczną możliwość tworzenia lub powiększania parków przez rząd lub parlament, a więc znoszące „prawo weta” samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, jednocześnie gwarantujące jednostkom samorządu terytorialnego wsparcie rozwojowe w sytuacji utworzenia parku.

Proponowany szkic odpowiednich przepisów w ustawie o ochronie przyrody:

Art 10. 2. *Określenie przebiegu granic parku narodowego albo ich zmiana, następuje po zaopiniowaniu przez właściwe miejscowo organy uchwalodawcze jednostek samorządu terytorialnego, na których obszarze działania planuje się powyższe zmiany, w terminie 30 dni od dnia przedłożenia tych zmian. Nieprzedłożenie opinii w tym terminie traktuje się jako opinię pozytywną.*

lub, jako minimum, analogicznie do przepisów obowiązujących dziś dla parków krajobrazowych::

Art. 10. 2. *Określenie przebiegu granic parku narodowego albo ich zmiana, następuje po uzgodnieniu przez właściwe miejscowo rady gmin.*

2a. *Uzgodnień, o których mowa w ust. 2, dokonuje się w trybie art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, z zastrzeżeniem, że brak przedstawienia stanowiska w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu uchwały, jest uważane za uzgodnienie projektu.*

2b. *Rada gminy może odmówić uzgodnienia projektu rozporządzenia, o którym mowa w ust. 1, wyłącznie w przypadku, gdy przyjęcie tego rozporządzenia, oraz programu o którym mowa w ust. 4, rozpatrywane łącznie, prowadziłoby do ograniczenia możliwości rozwojowych gminy wynikających z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w stopniu nieproporcjonalnym do wartości, jakie park narodowy ma chronić.*

3. *Uzgodnieniu, o którym mowa w ust. 2, nie podlega zmiana granic polegająca na włączeniu w granice parku narodowego nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa.*

4. *Jeżeli utworzenie parku narodowego lub przyłączenie do niego nowego terenu mogłoby ograniczyć możliwości rozwojowe gmin, na których obszarze planuje się powyższe zmiany, wraz z projektem rozporządzenia, o którym*

mowa w ust. 1, opracowuje się program działań na rzecz rozwoju tych gmin, wraz ze wskazaniem źródeł finansowania określonych działań.

Proponujemy silniejsze zaakcentowanie ochrony, wspierania i ewentualnego odtwarzania naturalnych procesów jako celu ochrony parków narodowych i rezerwatów. W szczególności pożądane jest, bardziej dobitnie niż obecnie, wyrażenie podstaw ustawowych do osiągania celów dotyczących ekosystemów, siedlisk przyrodniczych i gatunków za pomocą ochrony biernej, tj. przez ochronę naturalnych procesów, gdy ich przebieg służy osiągnięciu celów ochrony (jak w § 23 pkt 2 obecnego rozporządzenia Ministra Środowiska w/s sporządzania planów ochrony i sposobów ochrony).

Proponowany szkic odpowiednich przepisów w ustawie o ochronie przyrody:

Art 5. 5) ochrona czynna – zachowanie lub przywracanie różnorodności biologicznej, zachowanie lub przywracanie siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk roślin, zwierząt lub grzybów; przywracanie naturalnego stanu ekosystemów i składników przyrody, na drodze naturalnych procesów przyrodniczych bądź z pomocą zabiegów ochronnych inicjujących lub ukierunkowujących takie procesy.

8) ochrona krajobrazowa – zachowaniu wartości przyrodniczych, historycznych i kulturowych poprzez utrzymanie i kształtowanie krajobrazu kulturowego kształtowanego przez określone formy gospodarowania;

9) ochrona ścisła – w odniesieniu do obszarów: ochrona, której priorytetem jest całkowite i trwałe zaniechanie bezpośredniej ingerencji człowieka w stan ekosystemów, tworów i składników przyrody oraz w przebieg procesów przyrodniczych, a także obserwacja naturalnych procesów przyrodniczych;

Art. 8. 1. Park narodowy obejmuje obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda, w tym kształtujące ją procesy oraz walory krajobrazowe.

2. Park narodowy tworzy się w celu zachowania lub odtworzenia na dużym obszarze naturalnych procesów ekologicznych, zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów.

Art 13. 1. Rezerwat przyrody obejmuje obszary zachowane w stanie naturalnym lub mało zmienionym, ekosystemy, ostoje i siedliska przyrodnicze, a także siedliska roślin, siedliska zwierząt i siedliska grzybów oraz twory i składniki przyrody nieożywionej, wyróżniające się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, kulturowymi lub walorami krajobrazowymi. W rezerwacie przyrody ochronie podlega cała przyroda, w tym kształtujące ją procesy oraz walory krajobrazowe.

Art. 20. 3. Plan ochrony dla parku narodowego oraz rezerwatu przyrody zawiera:

4) określenie środków ochronnych na obszarach ochrony ścisłej, czynnej i krajobrazowej, w tym:

a) w razie potrzeby wskazanie, w ramach obszaru ochrony czynnej:

- obszaru, na którym cele ochrony mogą być osiągnięte na drodze naturalnych procesów,

- obszaru, na którym cele ochrony wymagają zabiegów ochronnych stabilizujących stan elementów przyrody,

- obszaru, na którym cele ochrony wymagają zabiegów ochronnych inicjujących, przyspieszających lub ukierunkowujących procesy unaturalniania się ekosystemów lub naturalnego rozwoju elementów przyrody.

b) określenie warunków gospodarczego użytkowania gruntów w obszarze ochrony krajobrazowej;

c) określenie działań ochronnych, z podaniem rodzaju, zakresu i lokalizacji tych działań.

Modyfikacja definicji ochrony ścisłej (którą zaczerpnęliśmy tu z projektu ustawy o parkach narodowych ogłoszonego w lutym 2022 r.) wymagałaby stworzenia odrębnego terminu na “ścisłą ochronę gatunkową”, dziś ujętą w definicji ustawowej ale w sposób zupełnie nietrafny merytorycznie.

Proponujemy także modernizację formuły ochrony krajobrazowej, tak by – zachowując możliwość użytkowania poddanych jej gruntów – była ona jednak rzeczywistą, a nie fikcyjną ochroną. Obszary w ochronie krajobrazowej tak czy inaczej nie staną się obszarami „ochrony eurościslej”. Jednak proponowane zmiany są konieczne, by móc umieszczać w ochronie krajobrazowej wszystkie grunty

„chronione w warunkach racjonalnego użytkowania” (także przez wydzierżawienie stronom trzecim), a tym samym by pozostawić formę „ochrony czynnej” jako czystą ochronę przyrody, niepowiązaną z jej użytkowaniem, umożliwiając tym samym zaliczenie jej do „ochrony eurościslej”. Proponowany szkic odpowiednich przepisów w ustawie o ochronie przyrody:

Art 15. *W ust. 2 skreśla się pkt 5, a dodaje się ust. 2a o brzmieniu:*

2a. Na obszarach objętych ochroną krajobrazową:

- 1) zakaz o którym mowa w ust.1 pkt. 1 nie dotyczy obiektów gospodarczych niezbędnych do celów gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej na tych obszarach, a także obiektów służących administracji, wykonywaniu ochrony, edukacji lub udostępnieniu do turystyki parku narodowego albo rezerwatu przyrody, pod warunkiem zgodności lokalizacji i parametrów tych obiektów z warunkami określonymi w planie ochrony;*
- 2) zakazy, o których mowa w ust.1 pkt. 5, 6, 10-15 oraz 18, 23, 24 nie dotyczą:*
 - a) zgodnego z celami parku narodowego i z warunkami określonymi w planie ochrony gospodarczego wykorzystywania terenu przez jednostki organizacyjne, osoby prawne lub fizyczne,*
 - b) wykonywania prawa własności zgodnego z warunkami określonymi w planie ochrony.*

W przypadku uchwalenia odrębnej ustawy o parkach narodowych, której projekt z 26 stycznia 2022 r. ogłoszono w lutym 2022 r., powyższe propozycje dotyczyłyby także odpowiednich jej zapisów.

OBSZARY NATURA 2000

Dotychczasowe doświadczenia w planowaniu ochrony obszarów Natura 2000, obejmujące sporządzenie i ustanowienie ponad 500 planów zadań ochronnych (PZO), ale ani jednego planu ochrony dla obszaru Natura 2000, pokazują, że bardzo często dla osiągnięcia właściwego stanu ochrony przedmiotów ochrony konieczne byłoby zmodyfikowanie lub zaniechanie gospodarczego użytkowania pewnych fragmentów obszaru. Występują jednak trudności formalne w ujęciu tego w planie zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000, gdyż taki środek ochrony trudno jest opisać w sposób umożliwiający uznanie go za „działanie”, a delegacja do ustanowienia PZO umożliwia ujęcie w nim „działań ochronnych”, nie mówiąc wystarczająco jasno o biernych środkach ochronnych. Mimo to, potrzeby merytoryczne sprawiają, że w wielu ustanawianych PZO ujmowane są jednak, mniej lub bardziej pokrętnie sformułowane, zapisy o modyfikacji lub zaniechaniu gospodarczego użytkowania niektórych fragmentów terenu. Należy umożliwić formułowanie takich zapisów jawnie i wprost. Takie fragmenty obszaru Natura 2000 mogłyby wówczas być uznane za poddane „ochronie eurościslej” i zaliczone na poczet „celu 10%”.

Przy okazji, warto zreformować instrumenty planistyczne dla obszaru Natura 2000. Wydaje się, że alternatywa między sporządzaniem planu zadań ochronnych i planu ochrony jest zbędna; wystarczyłby jeden instrument, z jednej strony umożliwiający uzupełnienie stanu wiedzy (jak dziś plan zadań ochronnych), z drugiej zawierający (jak dziś, teoretycznie, plan ochrony) nieco szersze narzędzia umożliwiające ochronę obszaru (w tym możliwość ujęcia środków ochrony niezbędnych do wdrożenia poza granicami obszaru).

POSTULATY ZMIAN W PRAWIE

Proponujemy, by zrezygnować z utrzymywania delegacji prawnej do sporządzania i ustanawiania planów ochrony dla obszarów Natura 2000, a w zamian poszerzyć formułę planu zadań ochronnych (PZO), tak by m.in. umożliwić ujmowanie w nim także środków polegających na zaniechaniu lub ograniczeniu użytkowania obszaru Natura 2000 lub jego części, a także formułowanie - tam gdzie to potrzebne - warunków odnoszących się do różnych form gospodarki, zarządzania wodami, zagospodarowania przestrzennego itp; także poza granicami obszaru. Dla zachowania dotychczasowego dorobku planistycznego i prawnego (plany zadań ochronnych obowiązują dla blisko 600 obszarów Natura 2000), konieczny byłby przepis przejściowy, stanowiący, że dotychczasowe PZO zachowują moc i mogą być zmieniane.

Proponowany szkic odpowiednich przepisów w ustawie o ochronie przyrody:

Art. 28. 10. Plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 zawiera:

1) identyfikację istniejących i potencjalnych zagrożeń dla zachowania właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, i ich siedlisk, będących przedmiotami ochrony;

2) cele ochrony;

3) określenie środków ochronnych, ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za ich wdrożenie i obszarów ich wdrażania w obszarze Natura 200 lub poza nim, w tym w szczególności środków dotyczących w razie potrzeby:

a) utrzymania, modyfikacji lub zaniechania określonych form użytkowania i określonych działań na obszarze Natura 2000 lub jego części;

a) ochrony ścisłej lub czynnej siedlisk przyrodniczych, gatunków roślin i zwierząt oraz ich siedlisk,

b) monitoringu stanu przedmiotów ochrony oraz monitoringu realizacji celów, o których mowa w pkt 2,

c) uzupełnienia stanu wiedzy o przedmiotach ochrony i uwarunkowaniach ich ochrony;

d) warunków utrzymania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony przedmiotów ochrony obszaru Natura 2000, zachowania integralności obszaru Natura 2000 oraz spójności sieci obszarów Natura 2000, odnoszących się w szczególności do:

- utworzenia lub sposobów ochrony innych form ochrony przyrody, pokrywających się w całości lub części z obszarem Natura 2000,

- zagospodarowania przestrzennego, w tym w szczególności terenów lokalizacji zabudowy, infrastruktury technicznej i komunikacyjnej, infrastruktury turystycznej i edukacyjnej - możliwych bez szkody dla obszaru Natura 2000, a także obszarów, które powinny być zalesione oraz obszarów wyłączonych z zalesiania,

- zagospodarowania obszarów morskich,

- gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej,

- gospodarowania wodami i utrzymywania wód oraz urządzeń wodnych,

- śródlądowych wód powierzchniowych płynących, w których powinna być zachowana lub odtworzona możliwość wędrówki ryb i innych organizmów wodnych;

5) wskazania do zmian w istniejących studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, planach zagospodarowania przestrzennego województw oraz planach zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, oraz ustaleń do odpowiednich planów i studiów nowo sporządzanych lub zmienianych, dotyczące eliminacji lub ograniczenia zagrożeń wewnętrznych lub zewnętrznych, jeżeli są niezbędne dla utrzymania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000.

(...)

Uchyła się art 29

Obowiązujące plany zadań ochronnych ustanowione w trybie art 28 ust 5 ustawy zmienianej zachowują moc do końca okresu, na jaki zostały ustanowione i mogą być zmieniane w trybie art 28 ust. 5 ustawy.

PARKI KRAJOBRAZOWE

Z definicji (art. 16.1 u.o.p.) park krajobrazowy obejmuje obszar chroniony ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe w celu zachowania i, popularyzacji tych wartości w warunkach zrównoważonego rozwoju. Dla parku krajobrazowego sporządza się i realizuje plan ochrony. Najprawdopodobniej więc parki krajobrazowe spełniają kryteria obszaru chronionego, zaliczając się na osiągnięcie „celu 30%” („prawna ochrona co najmniej 30% powierzchni lądowej UE i co najmniej 30% obszaru morskiego UE oraz integracja korytarzy ekologicznych w ramach prawdziwej transeuropejskiej sieci przyrodniczej”); ale **nie ma podstaw, by zaliczać je na poczet „celu 10%”**, gdyż reżim ochrony parku krajobrazowego nie spełnia wymogów „ochrony eurościśle”. Niektóre fragmenty parku krajobrazowego mogą i powinny jednak być chronione „eurościśle”; jest to konieczne także dla osiągnięcia celów parku krajobrazowego. Zwykle jednak jest to osiągane przez dodatkową desygnację takich obszarów wewnątrz parku krajobrazowego, np. uznanie ich za rezerwy przyrody lub użytki ekologiczne.

OBSZARY CHRONIONEGO KRAJOBRAZU

Ta forma ochrony przyrody na pewno nie może być zaliczona na poczet „celu 10% ochrony ścisłej”. Wydaje się wątpliwe, czy w ogóle można zaliczyć ją na poczet „celu 30% obszarów chronionych”. Na pewno nie wszystkie OchK w Polsce mogą być tak zaliczone. Z definicji (art. 23 ust. 1 u.o.p.) OchK *obejmuje tereny chronione ze względu na wyróżniający się krajobraz o zróżnicowanych ekosystemach, wartościowe ze względu na możliwość zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem lub pełnioną funkcją korytarzy ekologicznych* – w świetle noty KE pełnienie funkcji korytarza ekologicznego umożliwiłoby uznanie OchK za „obszar chroniony”, ale dotyczyłoby to tylko tych OchK, które zostały utworzone jako pełniące funkcje korytarzy, a nie OchK utworzonych dla zaspokojenia innych potrzeb wymienionych w ustawie. Środki ochronne dla OchK powinny być ustalone w akcie tworzącym jako „ustalenia dotyczące czynnej ochrony ekosystemów”; nie wszystkie OchK jednak je mają. Problemem jest brak monitoringu stanu przyrody i monitoringu osiągnięcia celów ochrony w OchK.

INNE FORMY OCHRONY PRZYRODY

Pomniki przyrody i stanowiska dokumentacyjne są najczęściej obiektami punktowymi, ich znaczenie dla osiągnięcia celów dotyczących procentów terytorium jest więc pomijalne. Stanowiska dokumentacyjne są w dodatku przeznaczone do ochrony przyrody nieożywionej, nie są więc w ogóle formami ochrony różnorodności biologicznej, tj. nie są „obszarami chronionymi” w sensie Strategii UE.

Zespoły przyrodniczo-krajobrazowe to *fragmenty krajobrazu naturalnego i kulturowego zasługujące na ochronę ze względu na ich walory widokowe lub estetyczne* – nie są więc w ogóle formami ochrony różnorodności biologicznej, tj. nie są „obszarami chronionymi” w sensie Strategii UE.

Użytki ekologiczne mogłyby być rozważane jako „obszary chronione” w sensie Strategii, a większość z nich w praktyce mogłaby spełnić nawet kryterium „obszarów (euro)ściśle chronionych”; z dwoma jednak zastrzeżeniami:

- Tylko dla niektórych użytków określone są środki ochronne, jako *ustalenia dotyczące jego czynnej ochrony*, które mogą, ale nie muszą znaleźć się w akcie utworzenia. W dodatku, nie ma podstawy prawnej, by określić ustalenia dotyczące ochrony biernej.
- Nie jest zagwarantowany monitoring stanu przyrody i monitoring osiągnięcia celów ochrony użytków.

Rozwiązanie tych problemów umożliwiłoby zaliczanie użytków ekologicznych na poczet „celu 30%”, a większości z nich także na poczet „celu 10%”. Wymagałoby to jednak względnie niewielkich, ale istotnych zmian prawnych, polegających na:

- Obligatoryjnym ustalaniu dla użytków ekologicznych *ustaleń dotyczących ścisłej lub czynnej ochrony użytku ekologicznego lub jego części*;
- Obowiązku monitoringu.

Proponowany szkic odpowiednich przepisów w ustawie ochronie przyrody zamieszczono dalej, w ramach generalnej propozycji rozszerzenia formuły użytków ekologicznych i szerszego wykorzystania tej formy ochrony przyrody do realizacji „celu 10%”.

OBSZARY CHRONIONE PRYWATNIE

Istnieją w Polsce obszary chronione wolą ich właściciela, np. przyrodniczych organizacji pozarządowych lub osób fizycznych. Reżim ochronny niektórych z nich zbliżony jest do reżimu rezerwatu przyrody, tj. mógłby spełnić kryteria „ochrony eurościśle” i obszary takie mogłyby być zaliczone na poczet celu 10% - ale pod warunkiem, że ich desygnacja miałaby jakieś podstawy prawne (np. miałaby charakter notarialnej deklaracji właściciela) i gwarantowałaby wyłączone przeznaczenie obszaru do ochrony przyrody, a nie do gospodarki.

Propozycję zmian prawnych, które by to umożliwiały (wprowadzenie do ustawy o ochronie przyrody pojęcia „obszarów chronionych prywatnie”, desygnowanych notarialnym oświadczeniem właściciela, a także zmiany przepisów innych ustaw, w tym zachęta w postaci zwolnień podatkowych) opracował WWF Polska.

OBSZARY POZA FORMAMI OCHRONY PRZYRODY, O INNYM REŻIMIE PRAWNYM (OECM)?

Zgodnie z notą Komisji Europejskiej, na poczet „obszarów chronionych” mogą być zaliczane nie tylko formy ochrony przyrody *sensu stricto*, ale także inne obszary, prawnie desygnowane w innych celach, na których praktycznym skutkiem takiej desygnaacji jest skuteczna ochrona różnorodności biologicznej. Warunkiem uznania za taki obszar jest konkretny, trwały status prawny (niekoniecznie mający na celu ochronę przyrody), przy równoczesnym istnieniu: celów dla obszaru w zakresie różnorodności biologicznej, ochrony funkcjonującej w praktyce oraz monitoringu skuteczności tej ochrony.

Obszary takie są określane, według klasyfikacji IUCN, nazwą OECM – Other Effective Conservation Measures. Obszary OECM mogą być zaliczone na poczet innego celu „Strategii Ochrony Różnorodności Biologicznej UE do 2030 r.”, jakim jest „prawna ochrona co najmniej 30% powierzchni lądowej UE i co najmniej 30% obszaru morskiego UE oraz integracja korytarzy ekologicznych w ramach prawdziwej transeuropejskiej sieci przyrodniczej”.

Teoretycznie, niektóre obszary OECM mogłyby więc także liczyć się do „celu 10%”, o ile oczywiście byłby na nich zagwarantowany reżim „ochrony eurościslej”.

W obecnym prawie polskim nie widzimy jednak takiej możliwości. Do desygnowana obszaru jako OECM konieczne byłyby przesłanki do jego wyznaczenia dla celów innych niż ochrona przyrody, które to cele musiałyby być następnie realizowane przez przeznaczenie i pozostawienie takiego obszaru wyłącznie do ochrony, odtwarzania i wzmocnienia naturalnych procesów przyrodniczych, tj. bez gospodarczego użytkowania. Nie jest to wykluczone (zob. niżej) ale wymagałoby dopiero stworzenia odpowiednich podstaw prawnych, dziś bowiem ich nie ma.

PROBLEM OGÓLNY

Jak pokazano wyżej, kryteria „ochrony eurościslej” mogą w Polsce spełnić parki narodowe i rezerwy przyrody (z wyłączeniem stref ochrony krajobrazowej) oraz (pod pewnymi warunkami i najlepiej po zmianach prawnych) niektóre fragmenty obszarów Natura 2000. Te formy ochrony przyrody, zarówno w zakresie dziś istniejącym, jak i w zakresie możliwym i racjonalnym do utworzenia (zgodnie z kryteriami ich tworzenia), nie wydają się jednak wystarczające, by zapewnić adekwatny wkład Polski w osiągnięcie celu *ścistej ochrona co najmniej 10% obszaru lądowego UE*.

Możliwości i potrzeby zastosowania „ochrony eurościslej”, tj. przeznaczenia terenów dla naturalnych procesów przyrodniczych (ewentualnie odtwarzanych za pomocą jakichś działań renaturyzacyjnych) poza istniejącymi formami ochrony przyrody, dotyczą w szczególności:

- terenów nieużytkowanych, cennych przyrodniczo, ale nieuznanych formalnie za formy ochrony przyrody: np. wielu mokradeł;
- mokradeł, które – choćby np. dla ochrony klimatu – powinny być wyłączone z użytkowania i wtórnie zabagnione;
- rzek wymagających renaturyzacji przez zaprzestanie działań utrzymaniowych i dopuszczenie naturalnych procesów hydromorfologicznych;
- fragmentów lasów funkcjonujących dziś w Lasach Państwowych jako tzw. ekosystemy referencyjne, ostoje różnorodności biologicznej, obszary nieobjęte gospodarowaniem; a także lasów, które powinny być uznane za takie powierzchnie;

- fragmentów lasów, które – w przypadku pozostawienia bez użytkowania – mogą w ciągu kilkudziesięciu lat rozwinąć cechy starolasu (*old-growth forest*);
- muraw lub innych siedlisk antropogenicznych, których użytkowanie jest całkowicie podporządkowane celowi utrzymania chronionego gatunku (np. susła);
- korytarzy ekologicznych, warunkujących utrzymanie łączności ekologicznej obszarów ochrony ścisłej.

Sednem problemu jest, że do uznania za formę ochrony przyrody wg obecnego prawa polskiego potrzebne jest istnienie unikatowych walorów przyrodniczych (np. cennych gatunków, ekosystemów, siedlisk przyrodniczych). Tymczasem obszary, o których mowa wyżej, mogą nie mieć jeszcze adekwatnych „walorów przyrodniczych” w takim sensie, lub takie walory mogą pozostawać niewykazane. Jednak mogą mieć wartości funkcjonalne, np. jako obszary akumulacji węgla, a utrzymanie tych funkcji może wymagać ochrony obszaru, w tym niekiedy „ochrony eurościslej”. Mogą mieć też wysoki potencjał renaturyzacji (mogą łatwo stać się obszarami kluczowymi dla różnorodności biologicznej w przyszłości, ale pod warunkiem, że zostaną objęte ochroną już dziś). Potrzebne jest narzędzie, które z takich obszarów mogłoby uczynić „obszary chronione”; gdyż tylko pod tym warunkiem mogą one zostać zaliczone na poczet „celu 10%”.

Problem może być rozwiązany przez głębsze zmiany ustawowe. Można wyobrazić sobie np. wprowadzenie nieużytkowanych nadrzecznych i nadjeziornych stref brzegowych (buforowych) do ustawy Prawo wodne, wprowadzenie ochrony przed użytkowaniem torfowisk, których funkcją jest akumulacja węgla, do ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych; wprowadzenie leśnych ekosystemów referencyjnych do ustawy o lasach - a następnie deklarowanie takich obszarów na poczet celu 10% jako tzw. OEKM (por. wyżej). Poniżej przedstawiamy jednak propozycje najprostszą, wymagającą najmniejszych zmian ustawowych, ograniczonych do ustawy o ochronie przyrody:

POSTULATY ZMIAN W PRAWIE

Narzędzie do ujmowania potrzebnych obszarów jako form ochrony przyrody oraz do zapewniania im „ochrony eurościslej” można uzyskać rozszerzając formułę użytku ekologicznego, tak by obejmowała nie tylko „pozostałości naturalnych ekosystemów”, ale wszystkie obszary, których „oddanie przyrodzie” byłoby użyteczne ekologicznie. Tj. przesłanką do uznania za użytek ekologiczny byłyby przede wszystkim funkcje (usługi) ekosystemów (w tym, ale nie wyłącznie, podtrzymywanie różnorodności biologicznej). Równocześnie korekty wymagałby reżim prawny użytku ekologicznego, tak by móc zagwarantować w nich „ochronę eurościslej”. By umożliwić wdrażanie Strategii UE w skali kraju, prawo do tworzenia tak rozumianych użytków musiałoby ponownie uzyskać, oprócz rad gmin, także administracja państwowa. Wymagałyby to odpowiednich zmian w praktyce tworzenia i chronienia użytków ekologicznych.

Po takiej nowelizacji za użytki ekologiczne mogłyby i powinny być uznawane np.:

- mokradła przeznaczone do renaturyzacji, np. do ponownego nawodnienia i pozostawienia jako złoza węgla;
- nieużyteczne gospodarczo obszary przeznaczone do naturalnej sukcesji (oznaczającej m.in. akumulację węgla);
- drzewostany leśne obecnie uznawane wewnętrznymi decyzjami Lasów Państwowych za „ekosystemy referencyjne” i w ten sposób „oddawane przyrodzie”, tj. pozostawiane bez użytkowania;
- dodatkowe powierzchnie leśne mające, w przypadku wyłączenia z użytkowania, szansę naturalnego rozwoju w kierunku „starolasów” (*old-growth forests*);
- doliny rzeczne wyłączane z działań zakłócających procesy hydromorfologiczne;
- obszary przeznaczone trwale na cele ochrony (czynnej lub biernej) zagrożonych gatunków lub siedlisk przyrodniczych.

Takie obszary mogłyby być wówczas zaliczone na poczet celu „10% ochrony eurościslej”.

Zmiana przepisów o użytkach ekologicznych wymagałaby koniecznie przepisu przejściowego, gwarantującego utrzymanie użytków obecnie istniejących, które stałyby się wówczas jednym z typów użytków ekologicznych w nowym rozumieniu.

Proponowany szkic odpowiednich przepisów w ustawie ochronie przyrody:

Art. 42. 1. *Użytkami ekologicznymi są:*

- 1) *wymagające ochrony pozostałości naturalnych ekosystemów, mających znaczenie dla zachowania różnorodności biologicznej, w tym naturalne zbiorniki wodne, śródpolne i śródleśne oczka wodne, kępy drzew i krzewów, lasy, bagna, torfowiska, wydmy, płaty nieużytkowanej roślinności, starorzecza, wychodnie skalne, skarpy, kamieńce, siedliska przyrodnicze oraz stanowiska rzadkich lub chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów, ich ostoje oraz miejsca rozmnażania lub miejsca sezonowego przebywania, lub;*
- 2) *ekosystemy, których ochrona zachowa lub zoptymalizuje pełnione przez nie istotne funkcje ekologiczne, w tym dostarczanie usług ekosystemów, w szczególności takich jak retencja wody, akumulacja węgla, kształtowanie warunków klimatycznych, zapewnianie łączności ekologicznej, lub;*
- 3) *ekosystemy, których ochrona umożliwi odtworzenie pełnionych funkcji ekologicznych lub odtworzenie znaczenia dla zachowania i odtworzenia różnorodności biologicznej.*

2. *Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia:*

- 1) *ramowe kryteria, których spełnienie powinno skutkować utworzeniem użytku ekologicznego;*
- 2) *rodzaje, typy i podtypy użytków ekologicznych;*
- 3) *minimalne wymogi monitoringu przyrody użytku ekologicznego i jego ochrony;*

kierując się potrzebą zapewnienia ochrony wartości przyrodniczych i funkcji ekosystemów, w tym w ramach realizacji programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej oraz Unijnej Strategii na Rzecz Biodiversity 2030.

Art. 44a. 1. *Ustanowienie użytku ekologicznego następuje w drodze uchwały rady gminy, a jeżeli rada gminy nie podjęła takiej uchwały, a spełnione są kryteria, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 1 – w drodze zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska.*

2. *Akt, o którym mowa w ust. 1, określa:*

- 1) *nazwę użytku ekologicznego,*
- 2) *jego położenie i granice,*
- 3) *sprawującego nadzór,*
- 4) *szczególne cele ochrony,*
- 5) *zakazy wybrane spośród zakazów wymienionych w art. 45 ust. 1a lub zakazów wymienionych w art 15 ust 1, oraz odstępstwa od tych zakazów;*
- 6) *ustalenia dotyczące ścisłej lub czynnej ochrony użytku ekologicznego lub jego części;*

3. *Zniesienia użytku ekologicznego dokonuje organ, który go powołał, odpowiednio w drodze uchwały lub zarządzenia, wyłącznie w przypadku bezpowrotnej utraty funkcji, dla których utworzono użytek ekologiczny, oraz trwałego niespełniania kryteriów, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 1;*

4. *Projekty uchwał rad gminy, o których mowa w ust. 1 i 3, wymagają uzgodnienia z właścicielem regionalnym dyrektorem ochrony środowiska.*

5. *Utworzenie i ochrona użytku ekologicznego jest celem publicznym w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.*

6. *Organ sprawujący nadzór nad użytkiem ekologicznym zapewnia wykonanie ustaleń, o których mowa w ust. 2 pkt 6 oraz prowadzi monitoring przyrody użytku ekologicznego i jego ochrony.*

Użytki ekologiczne utworzone na podstawie art 44 ust 1 ustawy zmienianej, stają się użytkami ekologicznymi w rozumieniu ustawy zmienionej. Rada gminy, określi, w drodze uchwały, podlegającej uzgodnieniu z właścicielem regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, elementy o których mowa w Art. 44a ust 2, jeżeli nie są ujęte w dotychczasowym akcie utworzenia użytku ekologicznego.