


Polska samo(nie)rządem stoi

Polska samo(nie)rządem stoi, czyli nowa ustawa o ochronie przyrody głosowana pod dyktando działaczy powiatowych "reprezentujących" nas w Sejmie i Senacie RP

Współczesna filozofia ochrony środowiska opiera się o koncepcję rozwoju zrównoważonego i zharmonizowaną z nią koncepcję ładu przestrzennego. Ta pierwsza została wprowadzona w nowelizowanej ustawie o ochronie środowiska, ta druga w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym. Ład ten zakłada, że w środowisku wartość tego co naturalne i pierwotne jest wyższa od tego co zmienione przez człowieka. Zmian jednak - mimo wszystko - dokonujemy ze względu na inne wartości podobnej rangi, np. ekonomiczne czy społeczne uznawane w społeczeństwie. Innym ważnym kanonem owego ładu jest twierdzenie mówiące, że nie można zmieniać tego, co raz zmienione zostaje zmienione bezpowrotnie. Cała działalność społeczna w tej dziedzinie to szukanie równowagi między uznawanymi wartościami: z jednej strony uświadamianie sobie tych wartości (ważenie wartości), z drugiej zaś naszej odpowiedzialności (ważenie odpowiedzialności).

Ustawodawstwo środowiskowe - w tym i ustawa o ochronie przyrody - jest niczym innym jak ważeniem,  regulacją praw obywateli do korzystania ze środowiska, z drugiej zaś strony narzucaniem obowiązków wobec środowiska.

Wbrew temu co pisze większość ludzi zaangażowanych w Ustawę o ochronie przyrody nasze ustawodawstwo środowiskowe nie zostało 'zepsute' teraz. Nastąpiło to dwa lata temu, kiedy naprędce wprowadzano tzw. "Ustawę Kompetencyjną", tworząc nowy porządek polityczno-administracyjny kraju. Ustawa ta przyczyniła się do rozbicia dotychczasowego porządku prawnego w ochronie środowiska na część podległą samorządom i część podległą wojewodzie, co ewidentnie utrudniło działania takim organom ochrony przyrody jak wojewódzki konserwator przyrody i dyrektor parku narodowego, jak też ograniczyło zakres kompetencji organów doradczych takich jak wojewódzkie komisje ochrony przyrody, które obecnie doradzają tylko wojewodzie, jednemu z dwóch równorzędnych podmiotów władzy politycznej na obszarze województwa.

Konsekwencją odwrócenia poprzednich tendencji jest zepchnięcie ochrony środowiska na margines zainteresowania politycznego i coraz wyraźniejsze zaniechanie problematyki rozwoju zrównoważonego w polityce państwa, czego dowodem była m. in. niefortunna kandydatura olimpijska Zakopanego i jej polityczne poparcie wyrażone przez prominentnych polityków zasiadających w rządzie, mimo pełnej świadomości, przynajmniej u części z nich, że organizowanie imprez sportowych na obszarze parku narodowego, jak proponowano w projekcie olimpijskim, jest nielegalne w świetle obowiązującego prawodawstwa.

W tym kontekście prawn-administracyjnym, a także wobec ewidentnej inwazji komisji środowiskowych w sejmie i senacie przez strażników interesu samorządowego nowelizowana Ustawa o ochronie przyrody chyba nie może być inna niż jest. Gwoli sprawiedliwości trzeba przyznać, iż nie

jest tak, że wszystkie nowe rozwiązania w nowej Ustawie są gorsze od poprzednich. Zaczniemy od tych, które uważam za poprawę stanu rzeczy:

a) Ustawa klarowniej prezentuje zagadnienia, które leżą w gestii ochrony przyrody. W proponowanym art. 4. Cele ochrony realizowane są przez:

"Uwzględnianie wymagań ochrony przyrody w polityce ekologicznej państwa, programach ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju przyjmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, strategiach rozwoju województw, wojewódzkich i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, studiach uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego gmin."

Cele te, deklaratorywnie słuszne, są obecnie poza kontrolą służb ochrony przyrody w kraju i województwie, chyba, że odpowiedni organ rządowy lub samorządowy zgłosi się sam do służb ochrony przyrody z prośbą o weryfikację swoich zamierzeń z punktu widzenia potencjalnych konfliktów z interesami ochrony przyrody. Jeżeli tego nie robi, to ten istotny zapis ustawy pozostaje zapisem martwym.

b) Ustawa wprowadziła możliwość "przymusowego" wykupu własności na obszarach chronionych lub obszarów cennych przyrodniczo, które powinny być chronione.

To niezwykle ważne rozwiązanie po raz pierwszy wskazuje na nadrzędność dobra wspólnego nad dobrem prywatnym. Dotąd nie kwestionowaliśmy tego w dziedzinie prawa obywateli do bezpieczeństwa, prawa obywateli do sprawnego transportu, teraz widzimy, że najcenniejsze obszary przyrodnicze nie mogą być bezkarnie dewastowane przez prywatnych właścicieli. Państwo ma prawo - dla dobra nas i naszych potomnych - przymusowo wykupić takie dobra z rąk prywatnych. Państwo już teraz korzysta z prawa wykupu np. w parkach narodowych, jednak robi to bojaźliwie i bez określonej konsekwentnej polityki.

Powyższe zapisy wskazują na próbę podtrzymania "twardej linii" w obronie najcenniejszych walorów przyrody przed jej zniszczeniem bądź zagrożeniem. Linia ta jednak jest realizowana wyłącznie na drodze administracyjnej, gdzie państwo na drodze ustawowej przyjmuje na siebie obowiązki, które - jak często widzimy - przerastają jego administracyjne i finansowe możliwości. Przecież brakuje pieniędzy na utrzymanie służb obszarów chronionych, brakuje też czasu konserwatorom na rzetelne wypełnianie swoich obowiązków, brakuje pieniędzy na tworzenie planów ochrony, a co będzie z ich realizacją? Sytuacja finansowa państwa nie zmieni się z pewnością w najbliższym pięcioleciu, zatem te "twarde" zapisy ustawy mogą pozostać martwe.

W tym miejscu otwieram listę tych rozwiązań nowej Ustawy, które stanowią - moim zdaniem - krok w tył wobec rozwiązań istniejących:

a) Władza samorządów sięga dalej niż pozwala na to Konstytucja. Państwo, kiedy chce stworzyć obszar chroniony na gruncie prywatnym musi uzyskać zgodę właściciela. Jednak, kiedy to samo państwo chce utworzyć park narodowy, nawet na gruntach Skarbu Państwa musi również uzyskać zgodę organów samorządowych. Utworzenie obszaru chronionego tej rangi co park narodowy wskazuje na istnienie na danym obszarze unikatowych, regionalnych w skali Europy, walorów przyrodniczych. Wracając do tego, co pisałem na początku o ładzie przestrzennym - to co unikatowe, musi być zachowane, bo stanowi pierwszorzędą, nie do odtworzenia, wartość. Działacze powiatowi w sejmie i senacie przeforsowali tzw. "Nowy Ład Społeczny", w myśl zasady - nawet jeśli nic nie rozumiemy i tak my decydujemy. To właśnie miałem na myśli pisząc w tytule o Polsce, która samo(nie)rządem stoi. Dobro ogólne przegrało z interesem lokalnym. Ten interes przysłania też samorządowcom szersze spojrzenie na otoczenie obszarów chronionych i sensowne planowanie na tych obszarach. Nikt nie chce słyszeć o otulinach, a według nowej Ustawy tam gdzie otuliny

pozostały służą one jedynie zabezpieczeniu zwierzyny, której arealy osobnicze wykraczają poza obszar chroniony.

b) Eliminacja z zapisów ustawy społecznych form wspierania administracji ochrony przyrody - chodzi o powszechnie popieraną i sprawdzoną już formę społecznej kontroli przestrzegania prawa na obszarach chronionych w postaci istniejącej od 1934 r. Straży Ochrony Przyrody. Bez Straży kontrola realizacji ochrony przyrody na obszarach chronionych nie posiadających własnej administracji jest fikcją.

W tym wszystkim zadziwiające jest, że najbardziej zaciekłymi przeciwnikami wprowadzenia SOP do ustawy w toku dyskusji w komisji sejmowej okazali się były minister Ochrony Środowiska p. poseł Żelichowski i obecny wiceminister p. Radziejowski. Czyżby Straż była niewygodna administracji ochrony przyrody, bo "przy okazji" patrzy jej na ręce?

c) Brak też w zapisie ustawy możliwości darów na rzecz ochrony przyrody, gdzie darczyńca ma pewność, że przekazane przez niego środki, bądź nieruchomości będą trwale spożytkowane na rzecz ochrony przyrody. Przedstawione ostatnio w mediach porozumienie Ministra Środowiska z samorządami i przedstawicielami społeczności lokalnych powiatu tatrzańskiego wskazuje na niebezpieczeństwo "handlowania" terenami przekazanymi przez darczyńcę (Fundacja Kórnicka) narodowi, jako obszary chronione dla zachowania ich przyrody. Należałoby wprowadzić zapis do Ustawy - a może nawet do Konstytucji - raz na zawsze zabezpieczający wolę darczyńcy i dobro narodu przed działalnością jego "oświeconych" przedstawicieli.

d) Ustawa odcina się również od zalecania i wskazywania form współpracy administracji obszarów chronionych z organizacjami ekologicznymi. Pozornie pozostawia wolną rękę dyrektorowi parku narodowego lub krajobrazowego, w istocie ogranicza pole jego działania do tych działań i organizacji, które są mile widziane przez zwierzchników.

Warto ponadto zauważyć, iż projekt ustawy nie rozwiązuje istotnych spraw nie rozwiązanych również w poprzednich regulacjach prawnych. Należą tutaj m. in.:

a) Projekt ustawy podobnie jak istniejący akt prawny określa zarządzanie polską przyrodą nie na przestrzeni całego kraju, lecz na obszarach wydzielonych obejmujących w istocie mniej niż 10% jego powierzchni. Deklaratywnie ochroną objęte jest aż ok. 30% powierzchni Polski, jednak ok. 22% terenów chronionych to obszary chronionego krajobrazu, czyli w istocie żadna ochrona. Niezgodnie z ideą Światowej Strategii Ochrony Przyrody projekt nie wskazuje zasad przyjaznego przyrodzie gospodarowania na obszarach poza terenami chronionymi ani też nie wskazuje jak gospodarować tymi gatunkami, które nie znajdują się w żadnej ustawie (łowieckiej, prawie rybackim itp.). W tych sprawach warto sprecyzować oczekiwania ustawy odnośnie ocen oddziaływania na środowisko w ochronie bioróżnorodności Polski, względnie zasad zagospodarowania przestrzennego chroniącego unikatowe krajobrazy przyrodnicze. Wspomniany wyżej art. 4 ustawy jest jedynie deklaracją, choć deklaracją idącą w dobrym kierunku.

b) Projekt deklaratywnie zapewnia o kształtowaniu właściwych postaw człowieka wobec przyrody. Brak rozwinięcia tego punktu w art. 2 i w dalszych artykułach ustawy sprawia, że pozostaje on martwy (mimo ogromnej pracy w tej dziedzinie wielu służb ochrony przyrody i środowiska jak i organizacji ekologicznych).

Na koniec o rzeczy pozornie odległej lecz ważnej:

Jak się ma ustawa do stanowiska Polski w ramach negocjacji o członkostwo Polski w Unii Europejskiej? W ustawie znalazł się art. 35a, który mówi: "*Minister właściwy do spraw środowiska*

określi w drodze rozporządzenia rodzaje siedlisk przyrodniczych podlegających ochronie, kierując się potrzebą ochrony siedlisk przyrodniczych zagrożonych zanikiem, mających ograniczony zasięg terytorialny wynikający z właściwości przyrodniczych, charakterystycznych dla regionu przyrodniczo-klimatycznego, a także potrzebą zachowania różnorodności biologicznej" .

To nie rozwiązuje kwestii programu Natura 2000. Wydaje się, że ten "dekoracyjny" artykuł służy jedynie do pokazania, że coś się jednak robi w sprawie kompatybilności naszego prawa do prawa Unii Europejskiej. Nie rozwiązana jest również prawnie kwestia innych międzynarodowych form ochrony w Polsce, np. rezerwatów biosfery. Mamy ich kilka, w tym obszary międzynarodowe.

Podsumowując: całość ustawodawstwa środowiskowego czyniona w wielkim pośpiechu wymaga żmudnej pracy zarówno prawników jak i ekspertów wyłapujących niespójność i nieścisłości.

Jednak nie tylko to budzi moje zaniepokojenie. W moim przekonaniu tzw. "duch" noweli Ustawy o ochronie przyrody stanowi znaczące odstępstwo od idei zapisanej w konstytucji - tworzeniu w Polsce warunków do rozwoju zrównoważonego i osiągnięcia ładu przestrzennego. Ustawa nie tworzy ładu, lecz kryje konflikty,

- nie otwiera zarządu nad rodzimą przyrodą społeczeństwu, lecz chowa ten zarząd w silnie zhierarchizowanych strukturach Ministerstwa Środowiska,
- nie porządkuje i nie łączy prawa obejmującego "zarządzanie dziką przyrodą", lecz tworzy sektorowe "getta" tej części dzikiej przyrody, która znajduje się pod ochroną, z pominięciem pozostałych, niejednokrotnie równie cennych gatunków ekosystemów i krajobrazów,
- nie pokazuje wystarczająco klarownie nadrzędności interesu państwa nad interesem lokalnym. Lokalne samorządy uzyskały możliwość skutecznego torpedowania bądź hamowania działania służb państwa w interesie całego społeczeństwa.

Zbigniew J. Witkowski