

Czy prawo może obronić siedliska jerzyków?

Od kilkunastu lat obserwujemy systematyczne zmniejszanie się populacji ptaków zamieszkujących miasta, w szczególności ptaków zasiedlających budynki. Dotyczy to głównie jerzyków (*Apus apus*), ptaków objętych ścisłą ochroną gatunkową, które giną w wyniku działań termomodernizacyjnych i remontowych.

Pozycja prawna jerzyków jest oparta o unijną Dyrektywę Ptasią, nasze prawo również chroni ten gatunek. Wydaje się, że chronione są wystarczająco – minister środowiska w 2008 r. uznał stropodachy za naturalne siedlisko jerzyka w Polsce. Jednak pomimo ochrony prawnej, siedliska jerzyków są stale niszczone, co w nieodległej przyszłości może doprowadzić do całkowitej zagłady tego gatunku. Ptaki te nie potrafią budować gniazd, w Polsce przebywają zaledwie około 100 dni – od pierwszych dni maja do około 10 sierpnia.

W 2012 r. Senacka Komisja Środowiska zajmowała się problemem ptaków w budynkach. Po zebraniu ekspertyz specjalistów i dwu posiedzeniach wystąpiła z inicjatywą ratowania siedlisk ptaków i nietoperzy. Zostało to wyrażone w stanowisku Komisji Środowiska Senatu RP w sprawie ochrony siedlisk i lęgów ptaków gniazdujących w budynkach z dnia 5 marca 2013 r. Stanowisko wypracowane przez senacką komisję zostało rozesłane do podmiotów mających największy wpływ na uratowanie siedlisk jerzyków. Otrzymali je: Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Sprawiedliwości i Prokurator Generalny, Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (obecnie Ministerstwo Infrastruktury), Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Szkolnictwa Wyższego oraz organy samorządowe.



Baszta Senatorska. Zamknięte siedliska jerzyków. Fot. Adam Gatniejewski



Jerzyki przy zakratowanym siedlisku. Fot. Andrzej Makowski

Treść stanowiska Komisji Środowiska Senatu RP w sprawie ochrony siedlisk i lęgów ptaków gniazdujących w budynkach (pisownia oryginalna):

W dobie ochrony bioróżnorodności jednym z ważniejszych, zagrożonych spadkiem liczebności i wyginieciem elementów środowiska są ptaki gniazdujące w budynkach.



Uratowane siedliska jerzyków. Fot. Adam Gatniejewski

Od kilkunastu lat trwa wzmożona działalność modernizacyjno-remontowa budynków mieszkalnych i innych budowli. Zaplanowane bez odpowiedniego przygotowania, a następnie nieprawidłowo przeprowadzone prace modernizacyjne lub remontowe powodują niszczenie gniazd i lęgów ptaków gniazdujących w budynkach. Największe straty są ponoszone w grupie takich gatunków jak jerzyki, wróble, jaskółki.

Komisja Środowiska Senatu RP uznaje, że konieczne jest podjęcie działań na rzecz ochrony ptaków gniazdujących w budynkach. W tym celu zwraca się do:

1. Ministra Środowiska, aby:

- zobowiązał Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska do umieszczenia na stronie internetowej Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska łatwo dostępnej informacji poświęconej zagadnieniu ochrony ptaków gniazdujących w budynkach wraz z informacją o procedurze postępowania w przypadku stwierdzenia gniazd i lęgów w budynku modernizowanym;
- zobowiązał regionalnych dyrektorów ochrony środowiska do ustalenia zasad współpracy z powiatowymi inspektorami nadzoru budowlanego, policją i strażą gminną, których celem będzie wypracowanie procedur szybkich interwencji w przypadku zagrożenia gniazd i piskląt;
- podstawową zasadą było zachowanie istniejących siedlisk i gniazd, a w przypadku ich zniszczenia rekompensata była zawsze stosowana;
- wypłata premii termomodernizacyjnej z wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska zależała zawsze od spełnienia wymagań dotyczących ochrony siedlisk ptaków w budynkach;
- Główny Inspektor Ochrony Środowiska wprowadził do monitoringu pospolitych ptaków lęgowych (MPPL) liczenie w miastach chronionych ptaków i ich siedlisk;
- w ustawie o ochronie przyrody określone zostały zasady i sposoby finansowania azyli i ośrodków rehabilitacji dla zwierząt.

2. Ministra Sprawiedliwości i Generalnego Prokuratora, aby:

- wydane zostały wytyczne dotyczące zasad postępowania powszechnych jednostek prokuratury

w zakresie przestępstw przeciwko środowisku zalecające, by nie były one traktowane jako czyny o znikomej szkodliwości społecznej, w związku z tym, że przynoszą nieodwracalne szkody całemu społeczeństwu;

- wprowadzony został system szkoleń dla sędziów i prokuratorów mający na celu systematyczne poszerzanie przez nich wiedzy z zakresu ochrony środowiska, co skutkowałoby prawidłową oceną dokonywanych przestępstw i wykroczeń przeciwko środowisku i zapewniałoby ponoszenie przez sprawców takich czynów zabronionych, odpowiedzialności karnej adekwatnej do powodowanych zniszczeń w świecie roślinnym lub zwierzęcym.

3. Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, aby:

- w aktach prawnych regulujących zasady finansowania przedsięwzięć termomodernizacyjnych i remontowych znalazły się zapisy uwzględniające wymogi prawa ochrony środowiska, a w szczególności wymogi ochrony gatunkowej;
- rozważył celowość wprowadzenia do przepisów ustawy - Prawo budowlane obowiązku złożenia przez inwestora, przed wydaniem przez właściwy organ zgody na prace remontowe lub modernizacyjne, oświadczenia informującego o przeprowadzonym przeglądzie na okoliczność występowania siedlisk i gniazd ptaków chronionych;
- Instytut Techniki Budowlanej opracował propozycje rozwiązań technicznych i wskazówki dla inwestorów mające na celu ochronę siedlisk ptaków w modernizowanych budowlach.

4. Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, aby:

- w aktach prawnych regulujących zasady prowadzenia prac w szczególności konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku znalazły się zapisy uwzględniające wymogi ochrony gatunkowej, a w szczególności ochrony jerzyków mających swoje siedliska w otworach na fasadach zabytkowych budowli.

5. Ministra Edukacji Narodowej i Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, aby:

- wprowadzić do programów studiów na kierunkach związanych z budownictwem wiedzę o zagrożeniach dla środowiska i podstawowych prawach ochrony przyrody;
- wprowadzić do programów edukacji przedszkolnej i szkolnej elementy wiedzy o gatunkach chronionych, w tym o ptakach gniazdujących w budynkach.

6. Organów samorządowych, aby:

- jednostki samorządu terytorialnego różnych szczebli przed wydaniem zgody na prace remontowe i modernizacyjne informowały inwestorów o potrzebie przeprowadzenia przeglądu na okoliczność występowania siedlisk i gniazd ptaków chronionych;
- informowały inwestora o istnieniu wymogu rekompensaty za zniszczenie siedlisk i gniazd.

Przewodnicząca Komisji Środowiska Senatu RP.

Tyle stanowisko, poniżej prezentuję, co zostało zrealizowane przez ostatnie lata w tej sprawie¹.

Ministerstwo Środowiska



Jerzyki przy swoich uratowanych siedliskach. Fot. Adam Gatniejewski

Z sześciu postulatów zrealizowano tylko jeden. Na stronach Generalnej i Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska znajdują się informacje o konieczności i sposobach ochrony siedlisk jerzyków. Niestety działania GDOŚ i RDOŚ w ochronie siedlisk jerzyków są mało skuteczne, skoro na większości osiedli budowanych z tzw. wielkiej płyty zniszczono prawie wszystko. Na przykład na ośmiu osiedlach w Poznaniu zniszczono ponad 38 tysięcy siedlisk, a w ramach rekompensaty zamontowano 900 skrzynek lęgowych, z czego ponad połowę w nieodpowiednich miejscach. Nie istnieje (poza małymi wyjątkami) współpraca z powiatowymi inspektorami nadzoru budowlanego, policją i strażą gminną, nie wypracowano procedur szybkich interwencji w przypadku zagrożenia gniazd i piskląt.

RDOŚ nie znały i nadal nie znają stanu początkowego siedlisk chronionych ptaków (i nietoperzy) w budynkach. Dyrekcja Wielkopolskiej RDOŚ za znaczną szkodę uważa zniszczenia chronionego gatunku na obszarze co najmniej gminy. Taką interpretację rozporządzenia Ministerstwa Środowiska z 30 kwietnia 2008 r. w sprawie kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku przyjęła i potwierdziła GDOŚ. Skutki są widoczne we wszystkich polskich miastach, nie tylko w Poznaniu. Jest to bardzo dowolna interpretacja Rozporządzenia, która spowodowała tak wielkie zniszczenia siedlisk jerzyków.

Nie przestrzega się uzależnienia wypłaty premii termomodernizacyjnych od spełnienia wymagań dotyczących ochrony środowiska – przede wszystkim dlatego, że w projektach dotyczących ocieplania i remontów budynków pomija się sprawę ochrony środowiska, mimo iż jest to wymagane przez prawo budowlane.

Monitoring pospolitych ptaków lęgowych całkowicie pomija liczenie ptaków (lub ich siedlisk) w miastach. W ten sposób ilość jerzyków liczonych w miejscach, gdzie są widziane tylko w przelocie, wykazywana jest jako zwiększająca się, co jest oczywistym błędem, ponieważ ilość ich miejsc lęgowych w ciągu ostatnich 15 lat zmniejszyła się co najmniej o 80%...

Ponadto nadal nie ma ustawowo określonych zasad i sposobów finansowania azyli i ośrodków rehabilitacji dla zwierząt.

Ministerstwo Sprawiedliwości

Odpowiedź Ministra Sprawiedliwości w zasadzie ograniczyła się do stwierdzenia niezawisłości sądów i tego, że minister sprawuje zewnętrzny nadzór nad działalnością administracyjną sądów. Ponadto poinformował, że rozważy zasadność uwzględnienia problematyki ochrony przyrody w programach szkoleń dla sędziów orzekających w sprawach karnych.

A w rzeczywistości? Sądy w większości prowadzonych postępowań kończą je na pierwszym

posiedzeniu, oddalając lub umarzając sprawę z powodu niskiej społecznej szkodliwości czynu. Zgłaszający szkodę, nie będąc pokrzywdzonym, nie ma prawa do apelacji.

System szkolenia dla sędziów i prokuratorów w niektórych latach przewidywał 1 godzinę (sic!) z prawa łowieckiego oraz maksymalnie 5 godzin z prawa łowieckiego i wpływu inwestycji na środowisko, i to z ustaw obowiązujących do 2004 roku.

Odpowiedź Generalnego Prokuratora przytaczam w całości (pisownia oryginalna):

„Szanowna Pani Senator,

Uprzejmie dziękuję za przekazanie Stanowiska Komisji Środowiska Senatu RP w sprawie ochrony siedlisk jerzyków i lęgów ptaków gniazdujących w budynkach. Prokuratura w żadnej mierze nie marginalizuje problematyki związanej z ochroną środowiska w tym ochroną zwierząt i ptaków. W Prokuraturze Generalnej prowadzony jest monitoring postępowań dotyczących przestępstw z zakresu ochrony środowiska i na podstawie ustaleń dokonywanych w toku analizy wskazanej problematyki formułowane są zalecenia dotyczące metodyki prowadzonych postępowań. W tym zakresie prowadzone są także działania szkoleniowe.

Z tych też względów, odnosząc się z pełnym zrozumieniem do inicjatyw Komisji Środowiska Senatu RP przedstawionych w wymienionym stanowisku, uważam, iż dotychczas podejmowane przez Prokuraturę Generalną działania zmierzające do kształtowania prawidłowej praktyki prowadzenia postępowań przygotowawczych w zakresie przestępstw przeciwko środowisku są aktualnie wystarczające i brak jest powodów do wydawania w tym zakresie wytycznych Prokuratora Generalnego.

Z poważaniem Andrzej Seremet”.

Niestety rzeczywistość, szczególnie w prokuraturach rejonowych, jest zupełnie inna niż wynika to z powyższego listu. Wszystkie sprawy są nadal oddalane i umarzane. Nie zdarzyło się, by prokuratura podjęła sprawę z urzędu oraz by w praktyce zastosowano art. 181 kk., który prokuratury i sądy całkowicie pomijają, choć czasem przywołują na wstępie postępowania. Nie zdarzyło się jeszcze, by organy ścigania same podjęły działania, widząc, że stawia się rusztowania lub zasłania elewację budynku w okresie lęgowym jerzyków.

Wniosek, który nasuwa się w zetknięciu z rzeczywistym stosowaniem prawa ochrony środowiska i przyrody w Polsce jest taki, że prawo jest może nawet zbyt restrykcyjne, ale zarazem jest lekceważone nie tylko przez popełniających czyny prawem zabronione, lecz także przez samych stróżów prawa. A można zamiast kary więzienia czy kary grzywny (które przecież nie poprawią losu jerzyków) stosować nakaz przywrócenia siedlisk do stanu poprzedniego. Będzie z tego korzyść dla przyrody, nauka na przyszłość dla sprawcy i korzyść dla społeczeństwa, bo nie będzie musiało ponosić kosztów uwięzienia sprawcy. Sposobów na poprawę przestrzegania prawa jest co najmniej kilka, trzeba tylko woli i chęci ministra sprawiedliwości i pracy prawników.

Ministerstwo Infrastruktury

Ministerstwo odpowiedziało z dużym opóźnieniem, że w jego ocenie ochrona środowiska jest zagadnieniem wystarczająco i właściwie uregulowanym w systemie prawa budowlanego, zatem nie ma potrzeby dokonywania zmian. W związku z tym nie jest właściwym rozwiązaniem przedmiotowego problemu przenoszenie do ustawy o wspieraniu termomodernizacji wymogów określonych w przepisach z zakresu ochrony środowiska. Ministerstwo podjęło działania polegające na zwróceniu uwagi Bankowi Gospodarstwa Krajowego na konieczność realizacji przedsięwzięć

termomodernizacyjnych zgodnie z wymogami prawa ochrony środowiska. Ministerstwo ponadto informuje, że postulat dotyczący Instytutu Techniki Budowlanej zostanie wzięty pod uwagę przy planowaniu zadań Instytutu.

Tymczasem zniszczenia siedlisk jerzyków i nietoperzy postępowały i nadal postępują w taki sposób, jakby prawo ochrony środowiska nie istniało i nie dotyczyło projektantów, wykonawców, nadzoru budowlanego i audytorów termomodernizacji. BGŻ nadal wypłaca premie termomodernizacyjne bez oglądania się na niszczenie siedlisk chronionych gatunków.

Postulat dotyczący ITB również nie został zrealizowany i nadal brakuje technicznych opracowań termomodernizacji w zgodzie z prawem ochrony środowiska. Przyjrzałem się bliżej ustawie o wspieraniu termomodernizacji i remontów. Ustawa powstała i była kilkakrotnie nowelizowana w sposób niezgodny z obowiązującymi zasadami legislacji. Przy tworzeniu ustawy całkowicie pominięto konsultacje z podmiotami, które powinny być zainteresowane ustawą oraz nie określono przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych i finansowych związanych z wprowadzeniem ustawy. Ustawa nie była konsultowana z Ministerstwem Środowiska. W pracach Komisji nie brał udziału nikt z Ministerstwa Środowiska czy osób związanych z ochroną przyrody. Także późniejsze nowelizacje – ostatnia z 2010 r. – nie były konsultowane ani nie wprowadziły do ustawy hasła „ochrona środowiska”.

Ministerstwo Infrastruktury całkowicie zapomniało o projektantach, a przecież tam zaczyna się proces budowlany. Bez tego nie będzie możliwe ani poprawienie istniejącego stanu, ani naprawa wyrządzonych szkód, a tym bardziej uwzględnienie siedlisk ptaków i nietoperzy w nowych budynkach.

Podsumowanie

Stanowisko Komisji Środowiska Senatu RP nie poprawiło w widoczny sposób ochrony ptaków w budynkach. Oceniając działania podmiotów zaproszonych do wypowiedzi, ich działania można podzielić na trzy grupy:

Pierwsza – Ministerstwo Środowiska, Prokurator Generalny i Ministerstwo Edukacji Narodowej, które rozumieją problem, doceniają konieczność działań i deklarują, że ich działania zapewniają niezbędną ochronę ptaków w budynkach, lecz za tymi słowami nie idą czyny.

Druga – Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, które odpowiedziały, że albo nie mają żadnego wpływu na działania sądów, uczelni wyższych albo że prawo ochrony środowiska ich nie dotyczy lub z istniejącego prawa wybierają tylko to, co według nich uniemożliwia im ochronę ptaków. Do tej grupy należy także zaliczyć organy samorządowe oraz niektóre RDOŚ, które w obowiązującym prawie pomijają te paragrafy, które wymagałyby znacznego zaangażowania i pracy, gdyby chciano ich przestrzegać.

Trzecia – podmioty, które nie były wymienione w stanowisku, a wzięły udział w posiedzeniu Komisji Senatu, które rozumieją problem, swoimi odpowiedziami włączyły się do sprawy i wykazały, że działają zgodnie z prawem dla dobra przyrody. To Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego i Komendant Główny Policji. Na dobrą sprawę to mogłoby wystarczyć do ratowania siedlisk jerzyków, gdyby te odpowiedzi dotarły wszędzie tam, gdzie jest to konieczne.

Jeżeli tak jest w naszym kraju w jednej dziedzinie, to może być to problem szerszy, dotyczący całego przekazu informacji od władzy ustawodawczej do władzy sądowniczej i władzy wykonawczej wszystkich szczebli, szczególnie tych najniższych. Może został już przekroczony próg możliwości

komunikacji, realizacji i kontroli tego, co dzieje się z ustawami i aktami wykonawczymi po opuszczeniu Sejmu, Senatu i Ministerstw? Od kilku lat ilość ustaw rośnie i obecnie są to dziesiątki tysięcy stron rocznie. Dostęp do prawa jest teraz bardzo łatwy, natomiast ilość przepisów jest w praktyce nie do ogarnięcia, a tym bardziej nie do zastosowania. Czy jest jakieś wyjście z tego stanu?

Adam Gatniejewski

Przypisy:

1. Odpowiedzi Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwa Nauki, Ministerstwa Edukacji oraz od organów samorządowych nie przytaczam z braku miejsca. Może warto by w przyszłości poświęcić im trochę czasu i miejsca - szczególnie Ministerstwu Kultury, bo w zabytkowych budowlach zniszczono dużo siedlisk jerzyków.