

Nocna zmiana

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Kielcach przyzwyczał nas do tego, że swoimi decyzjami często szkodzi świętokrzyskiej przyrodzie, sprzyja realizacji inwestycji szkodliwych dla środowiska i lekceważy udział społeczeństwa w podejmowanych przez siebie decyzjach. Tym razem sprawa dotyczy kontrowersyjnego pomysłu Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska dotyczącego masowego odstrzału bobrów w całym kraju.

7 października 2016 r. na stronach internetowych większości RDOŚ-ów opublikowano do konsultacji społecznych projekt zarządzeń zezwalających na odstrzał bobrów przez Polski Związek Łowiecki. Opublikowane projekty dotyczące 13 województw przewidują odstrzelenie w ciągu trzech lat łącznie 25313 bobrów. W całej Polsce przygotowano plan likwidacji około 30% populacji bobra, który jest gatunkiem prawnie chronionym i objętym ochroną na mocy prawa Unii Europejskiej w ramach Sieci Natura 2000.

Skąd ta liczba? Szacunki liczebności bobrów w Polsce są różne w zależności od tego, kto, po co i na czyje zamówienie liczył zwierzęta. W raporcie dla Komisji Europejskiej w 2013 r. na podstawie art. 17 dyrektywy siedliskowej Polska oficjalnie podała oszacowanie krajowej populacji bobra na ok. 36-41 tys. W 2015 r. na zlecenie GDOŚ przeprowadzono „inwentaryzację” bobrów która dała wynik 31572 osobniki; ale następnie, posługując się absurdalnym założeniem o stuprocentowym zasiedleniu wód przez bobry, „poprawiono” to oszacowanie do liczby ponad 100 tys. GUS liczebność bobrów szacuje na ponad 100 tys. Liczba ta oddaje raczej wyobrażenie leśników i myśliwych o liczebności bobrów, niż prezentuje stan faktyczny, gdyż dane te zebrane zostały metodą ankietową.



Fot. Łukasz Koba, lukaszkoa.pl

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Kielcach swoje plany dotyczące odstrzału bobrów przedstawił społeczeństwu już 5 października 2016 roku i jako jedyny w kraju dał 21-dniowy, zgodny z prawem termin zgłaszania uwag do zarządzenia. Większość RDOŚ-ów uznała obecne konsultacje społeczne projektów za czynność wyłącznie rytualną, o czym świadczą wyznaczone terminy składania uwag. Niechlubnym rekordzistą jest tu RDOŚ Rzeszów, który wyznaczył termin konsultacji na 4 dni (w tym tylko 2 dni robocze). Konsultacje społeczne projektów zarządzeń w innych województwach trwały od 4 do 7 dni kalendarzowych, co stoi w sprzeczności z zasadami publikowanymi przez Rządowe Centrum Legislacji i Kodeksem konsultacji opublikowanym na stronie internetowej Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. Tak krótki termin konsultacji społecznych stoi w sprzeczności z ratyfikowaną przez Polskę Konwencją z Arhus. Zwyczajną praktyką jest 21-dniowy okres przyjmowania przez urzędy wniosków i uwag w ramach konsultacji społecznych. Poza tym obowiązek konsultacji społecznych wynika z Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Postawa kieleckiego RDOŚ, który wyznaczył 21-dniowy termin konsultacji społecznych zwróciła uwagę środowiska przyrodników w kraju, ale czar prysł szybko. Stowarzyszenie MOST na portalu społecznościowym ogłosiło, że opracowuje swoje uwagi do projektu zarządzenia i oczekuje na nadsyłanie zapisów do 20.10.2016 r. Termin składania uwag miał minąć 26.10.2016r. Staraliśmy się działać z wyprzedzeniem i solidnie przygotować materiał do dyskusji z urzędnikami i myśliwymi. Do dyskusji jednak nie doszło.

Przygotowując swoje uwagi w przekonaniu, że mamy 21 dni, zostaliśmy zawiadomieni, iż RDOŚ zmienił zasady w trakcie gry. Zawiadomienie RDOŚ z dn. 6 października 2016 r. informuje, że termin nadsyłania uwag to nie 21, ale... 6 dni. Informacja zawiera kilka interesujących elementów: przede wszystkim 21-dniowy termin obowiązywał przez... 1 dzień. Zmiany ogłoszono w tym samym linku i miejscu strony, co pierwotne ogłoszenie. W różnych miejscach figurują różne znaki pism RDOŚ. W jednym miejscu numery różnią się, a w innym już nie. W różnych miejscach zapisano różne godziny publikacji tej informacji. Godzina zamieszczenia informacji o zmianie zawiadomienia to...00:01. Czy to znaczy, że kielecki RDOŚ pracuje nawet w nocy? Zapewne tak, ale wyłącznie w pilnych sprawach.

Wszystkie te nieścisłości można kłaść na karb bałaganu i drobnych błędów pisarskich, jednak w rzeczywistości tworzą one sytuację, w której organizacje społeczne są dezinformowane i mają utrudnioną możliwość reagowania na zmiany. Niestety trudno oprzeć się wrażeniu, że RDOŚ w Kielcach robi „zasłonę dymną”, która ma utrudnić udział społeczeństwa w podjęciu tak ważnej decyzji.



Fot. Łukasz Koba, lukaszkoa.pl

Skrócenie terminu konsultacji nie jest przypadkowe. Porozumienie między Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska a Przewodniczącym Zarządu Głównego Polskiego Związku Łowieckiego w sprawie „regulacji populacji bobra europejskiego” zakładało, że termin odstrzału rozpocznie się 1 października i potrwa do 28 lutego. Na to także wskazywał przygotowany ogólnie projekt zarządzenia dla regionalnych dyrektorów ochrony środowiska.

Zbliżał się koniec października, a konieczna jest jeszcze publikacja zarządzeń w dziennikach urzędowych poszczególnych województw, aby mogły wejść w życie. Stąd pośpiech, który pewnie wynika z ogólnych ustaleń.

Trudno nie oprzeć się więc wrażeniu, że „konsultacje społeczne” są tylko pokazówką, co potwierdzają także okoliczności dotyczące skrócenia terminu przez RDOŚ w Kielcach.

Oficjalny powód zmiany terminu zgłaszania uwag RDOŚ tłumaczy „nagłym spadkiem temperatury powietrza”... I tu nasza konsternacja, bo czy to oznacza, że pracownicy RDOŚ marzną i pracują w nieogrzewanych pomieszczeniach? Dalej czytamy, że w związku z tym „zmniejsza się aktywność bobrów” i „dla zapewnienia zadowalającej efektywności działań /.../ ich realizacja winna się zacząć przed okresem zimowym”.

Co to naprawdę oznacza? Mianowicie to, że nikogo nie interesują nadsyłane uwagi, stąd nie ma znaczenia zbyt krótki termin konsultacji, skracanie go w trakcie oraz „pomyłki” w numerach pism, bo przecież postanowiono, że zabijanie tysięcy zwierząt ma się rozpocząć już tej jesieni. „Efektywność działań” to po prostu skuteczność odstrzału. RDOŚ przyjął, że albo uwag do zarządzenia nie będzie, albo że zostaną odrzucone natychmiast, bez możliwości prowadzenia rzeczywistych konsultacji społecznych. Polowania na bobry mają się zacząć już dziś, teraz, natychmiast, zanim lód skuje rzeki.

Opisana praktyka nie pozostawia złudzeń co do stylu załatwiania spraw przez RDOŚ w Kielcach ani co do jego negatywnej roli w systemie ochrony przyrody.

Poza tym jest w całej tej sprawie kruczek prawny, na który nikt nie zwrócił dotąd uwagi, a kielecki RDOŚ sam nie bardzo wiedział, jak się zachować. Otóż sprawa zniesienia ustawowych zakazów w odniesieniu do bobra leży w gestii RDOŚ i nie podlega konsultacjom społecznym w rozumieniu ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko z dnia 3 października 2008 roku w zakresie tzw. udziału społeczeństwa w ochronie środowiska. Przepisy ustawy o ochronie przyrody przewidują takie sytuacje, kiedy udział społeczeństwa jest wymagany i wyraźnie na to wskazują, na przykład przy sporządzaniu projektów planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000, **jednak art. 56a ustawy o ochronie przyrody, dotyczący wydawania w stosunku do bobra tych zezwoleń na czynności podlegające zakazom określonym w art. 52 ust. 1 ustawy, takiego odwołania do wskazanych powyżej przepisów o udziale społeczeństwa nie zawiera i nie można wymagać, aby organ spełniał obowiązki tam wskazane (w tym 21-dniowy termin składania uwag i wniosków)**. Konsultacje prowadzone są raczej po to, aby spełnić obowiązek wynikający z ustawy o działalności pożytku publicznego i o *wolontariacie*. Artykuł 5 ust. 1 i 2 pkt 3 ustawy wskazuje, że **organy administracji publicznej** prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów, a współpraca ta odbywa się w szczególności w formach: **konsultowania z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji**.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska jest właśnie organem administracji rządowej niespolonej, wydającym akty prawa miejscowego w formie zarządzeń, a więc akty normatywne, stąd też powinien umożliwić konsultacje we wskazanym powyżej zakresie.

Zawsze można w takiej sytuacji składać wnioski i uwagi w ramach przepisów działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego, a tam nie ma żadnego terminu. Tak więc, jak widać, wydanie zarządzenia RDOŚ w sprawie odstrzału bobrów napotyka szereg legislacyjnych problemów i sam GDOŚ, RDOŚ, Minister Środowiska i PZŁ nie bardzo wiedzą, jak się w tej materii poruszać, aby nie narobić sobie kłopotów i szybko odstrzelić bobry.

Tu wracamy do punktu wyjścia, czyli podstaw merytorycznych projektu zarządzenia. Tu też kryje się najwięcej pułapek dla urzędniczej inicjatywy:

- Ustalono zbiorcze liczby bobrów do odstrzelenia w poszczególnych powiatach, pozostawiając powiązanie konkretnych lokalizacji odstrzału z występowaniem szkód bobrowych dopiero myśliwym-adresatom rozporządzenia. Tym samym rozporządzenia w tej formie nie spełniają wymaganej przesłanki „konieczności zapobiegania poważnym szkodom”;
- Nie zaproponowano sensownych rozwiązań alternatywnych wobec odstrzału. W przypadku bobrów istnieje szeroki wachlarz rozwiązań łagodzących konflikty na styku interesów bobrów i ludzi. W uzasadnieniach projektów zarządzeń zwykle wspomniano o takich rozwiązaniach, ale w żadnym projekcie nie uzasadniono przekonująco, dlaczego nie uznano ich za realną alternatywę dla odstrzałów.
- W województwach podlaskim, świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim i dolnośląskim odstrzał dopuszczono także w obszarach Natura 2000 chroniących bobra. W żadnym województwie nie przeanalizowano wpływu na inne gatunki chronione w obszarach Natura 2000 zależne od siedlisk bobrowych.
- Założenie zredukowania populacji bobra i równoczesne deklarowanie, że nie wpłynie to na jego

właściwy stan ochrony, są wzajemnie sprzeczne: z definicji znaczący spadek liczebności populacji prowadzi do uznania stanu ochrony za niewłaściwy.

- Wszystkie zarządzenia zawierają zapisy mające ułatwić życie myśliwym, ale sprzeczne z elementarnym prawem. Na przykład wątpliwości nasuwa upoważnienie adresatów rozporządzenia do dalszego delegowania wykonania czynności, na które zezwolono. Swoimi zarządzeniami RDOŚ-e bez żadnej podstawy prawnej próbują rozstrzygać o własności zwłok upolowanych bobrów. RDOŚ-e w zarządzeniach ustanawianych na czas określony (3 lata) próbują bezprawnie udzielić myśliwym bezterminowych zezwoleń na przetrzymywanie i obrót odstrzelonymi bobrami.

Podsumowując: można i należy składać uwagi do zamieszczonego projektu zarządzenia RDOŚ; projekt zarządzenia jest bublek prawnym szczególnie w zakresie „braku rozwiązań alternatywnych” wobec odstrzału, oparciu się przez RDOŚ na szacunkowych i rozbieżnych danych dotyczących liczebności populacji bobra europejskiego w Polsce oraz braku analizy wpływu odstrzału na cele ochrony obszarów Natura 2000.

Prawdopodobnie wydanie tego zarządzenia powinno być poprzedzone oceną oddziaływania odstrzału na niektóre obszary Natura 2000, przynajmniej te, w których bóbr jest przedmiotem ochrony (oraz wpływu na inne przedmioty ochrony, związane z bobrowymi rozlewiskami). Należy wziąć pod uwagę fakt, że nie jest to pojedyncze zarządzenie, lecz polityka czy strategia przyjęta dla całego kraju. Należałoby się nad tym zastanowić w kontekście art. 46 (przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymagają m.in. projekty polityk, strategii, planów lub programów, których realizacja może spowodować znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000, jeżeli nie są one bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynikają z tej ochrony) i art. 47 ustawy o ochronie przyrody. Tylko czy RDOŚ w Kielcach potrafi się zastanowić?

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska Waldemar Pietrasik urządził sobie hucpę z obywateli i organizacji pozarządowych, do wysłuchania których zobowiązuje go prawo. Pan dyrektor miał dobry ubaw, bo krytyczny wobec swoich działań artykuł prasowy skomentował w mediach społecznościowych emotikonami rozdziawionej, a następnie roześmianej buźki. Następnie... wpis usunął. Gratulujemy panu dyrektorowi poczucia humoru, samozadowolenia i umiejętności prowadzenia merytorycznego dialogu zgodnie z prawem.

Prawo obywateli do uczestnictwa w stanowieniu prawa jest niezbywalne i urzędnik państwowy postępując w ten sposób może być podejrzany o popełnienie przestępstwa umyślnego niedopełnienia obowiązków oraz o działanie na szkodę interesu publicznego. Skrócenie standardowo przyjętego 21-dniowego okresu na konsultacje społeczne do 6 dni (w tym dwa dni wolne od pracy!), uniemożliwia społeczeństwu wypowiedzenie się w sprawie odstrzału bobrów. Zgodnie z treścią artykułu 231 Kodeksu Karnego funkcjonariusz publiczny, który przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat trzech. Jest to tzw. przestępstwo urzędnicze.

Łukasz Misiuna

Stowarzyszenie MOST mostedu.org

W oparciu o materiały Klubu Przyrodników kp.org.pl we współpracy z profilem Puszcza Bukowa <https://web.facebook.com/PuszczaBukowa> oraz prawnikiem Markiem Kmiecikiem w ramach projektu Misja Natura misjanatura.fwie.pl/index.php/pl