

Piotr Otawski

**DOCELOWA SIEĆ OBSZARÓW
OBJĘTYCH RÓŻNYMI FORMAMI OCHRONY PRZYRODY W POLSCE
– DO CZEGO DĄŻYMY?**

Sformułowanie zawarte w tytule niniejszej publikacji oparte jest na pewnych założeniach wstępnych czy brzegowych. Po pierwsze odnosi się ono do sieci obszarów objętych różnymi formami ochrony przyrody. Samo pojęcie sieci zakłada istnienie szeregu elementów środowiska (jakiegoś zbioru) połączonych wzajemnymi powiązaniem, które to połączenia pozwalają z kolei na wymianę informacji pomiędzy elementami zbioru, równocześnie zapewniając całości tak powstałego systemu większą odporność na wpływy oddziaływań zewnętrznych wobec elementów systemu go tworzących.

Drugie założenie zawarte jest w sformułowaniu „docelowa”. W tym pojęciu ukrywa się zarówno założenie skończoności pewnego zadania, procesu, a tym samym możliwość jego sfinalizowania, zakończenia. Ponadto słowo „docelowa” odnosi się do celu, którego osiągnięcie zostało przez kogoś określone jako zamierzenia potrzebnego, czy też koniecznego do realizacji. Tym samym nie chodzi tylko o możliwość zakończenia jakiegoś procesu, ale zakończenia go w momencie, gdy pozwoli to na osiągnięcie celu jakiego ten proces miał służyć.

W tym miejscu należy sobie w dość otwarty sposób powiedzieć, że administracja ochrony przyrody w przeciągu ostatnich 20 lat nie była w stanie w sposób efektywny i samodzielny sformułować wizji systemu ochrony przyrody w Polsce, a tym samym określić celów zarówno tych na poziomie strategicznym jak i celów operacyjnych. Oczywiście powodów takiego stanu rzeczy jest wiele i mają one złożony charakter. Niewątpliwie jednym z naj-bardziej istotnych w tym zakresie czynników była konieczność dostosowania regulacji krajowych do europejskiego prawa ochrony przyrody, czyli w praktyce dyrektywy w sprawie ochrony dzikiego ptactwa i dyrektywy o ochronie siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory. Niestety wraz z rozpoczęciem wdrażania sieci obszarów Natura 2000 do polskiego porządku prawnego zabrakło wcześniejszego namysłu w jaki sposób powiązać ten proces z istniejącymi uprzednio koncepcjami krajowego systemu obszarów chronio-

nych. Nie pomagała w tym konstrukcja systemu ochrony przyrody w ramach prawa europejskiego bardziej skupionego na określonych gatunkach i siedliskach niż cechach i właściwościach środowiska, niemniej jednak przyczyniło się do tego również podejście organu właściwego do wdrożeń w tym obszarze, które w początkowych latach w dużej mierze koncentrowało się na obronie niskiego wkładu krajowego w europejski system ochrony przyrody tj. wyznaczenie potencjalnie niskiej ilości obszarów Natura 2000. W konsekwencji znaczna część ostatniego dwudziestolecia poświęcona była wyznaczeniu oraz uzupełnieniu sieci obszarów Natura 2000, a następnie sprostania zadaniu przygotowania dokumentów zarządzania tymi obszarami tj. planów zadań ochronnych lub planów zadań ochrony. W realiach funkcjonowania polskiej administracji, w której organy ochrony środowiska, a w tym organy ochrony przyrody nigdy nie były hojnie obdarzane zarówno w etaty jak i środki na realizację ustawowych działań, nie umożliwiło to budowania szerszej koncepcji krajowego systemu obszarów chronionych.

A przecież należy podkreślić, że takie koncepcje powstawały jeszcze w poprzednim stuleciu. Wystarczy wspomnieć o pochodzącej jeszcze z lat siedemdziesiątych koncepcji Ekologicznego Systemu Obszarów Chronionych – ESOCh (Gacka-Grzesikiewicz, Rożycka 1977) czy koncepcji z końca lat dziewięćdziesiątych Krajowej Sieci Ekologicznej Econet-Polska (Liro et al. 1998). Warto podkreślić, że środowiska leśników były zaangażowane w te działania o horyzontalnym, systemowym zakresie. Jedną z koncepcji sieci rezerwatów w Polsce była wynikiem prac prowadzonych w Biurze Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej (Karpierz 1998). Niestety wraz ze zmianami spowodowanymi w polskim porządku prawnym, wejściem Polski do Unii Europejskiej w dosyć znaczący sposób zmienił się także paradygmat działania Lasów Państwowych, co w dużym stopniu objawiło się istotnym przesunięciem sposobu działania środowisk leśnych z tych, które były przez całe dekady źródłem idei i koncepcji związanych z ochroną zasobów przyrodniczych w kierunku budowania jednolitości podejścia w ramach struktur zarządczych Lasów Państwowych oraz obrony pozycji instytucjonalnej oraz interesów grupy zawodowej. Okresem szczególnego uwiadu nie tylko na poziomie myślenia koncepcyjnego, ale jakichkolwiek działań, poza tymi wymuszonymi prowadzeniem przez służby Komisji Europejskiej postępowaniami naruszeniowymi, były lata 2016–2023. W całym tym ośmioletnim okresie powstało w Polsce 36 rezerwatów, w tym lata 2019 i 2020 są jedynymi latami w powojennej Polsce, od kiedy rozpoczęto ponowne tworzenie rezerwatów (1952), gdy powstało tylko po jednym rezerwacie rocznie. Podobnie w całym tym okresie nie udało się przygotować i przyjąć Programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej. Wraz z końcem 2020 r. ekspirował poprzedni Program,

którego stanowiący część Plan działań obejmował lata 2015–2020. Ten nieobowiązujący już dokument, choć można mu zarzucić dość duży poziom ogólności, zawierał zadania w zakresie zarówno powołania nowych oraz powiększenia istniejących parków narodowych wraz z wypracowaniem i wdrożeniem koncepcji systemu rekompensat z tytułu strat związanych z wprowadzeniem ograniczeń, a także zadania w zakresie oceny potrzeb i uzupełnienia sieci rezerwatów przyrody pod kątem ich ekologicznej reprezentatywności. Pomimo upływu w 2020 r. okresu na jaki przewidziany był dotychczasowy Program ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej, nie zostały podjęte do końca 2023 r. żadne istotne działania prowadzące do sformułowania jakichkolwiek założeń do nowego programu, naruszając tym samym międzynarodowe zobowiązania Polski wynikające z Konwencji o ochronie bioróżnorodności.

Oznacza to w praktyce, że koncepcja systemu obszarów chronionych wymaga ponownego stworzenia, albowiem założenia choćby wcześniej przeze mnie wspomnianych koncepcji systemów obszarów ochrony przyrody nie uwzględniają zarówno zmienionego otoczenia prawno-instytucjonalnego jaki i również uwarunkowań przyrodniczych obecnej rzeczywistości. Nie jest tym samym możliwe, w mojej ocenie, już w tym momencie jednoznaczne określenie docelowego kształtu systemu obszarowej ochrony przyrody w Polsce, można natomiast podjąć się próby określenia uwarunkowań, które są istotne dla określenia celów funkcjonowania takiego systemu, a tym samym pozwalają choćby w sposób przybliżony zdefiniować kierunki niezbędnych działań systemowych w tym zakresie.

W pierwszej kolejności należy wziąć pod uwagę kwestie wynikające z zobowiązań już podjętych przez Polskę, czy to w ramach Unii Europejskiej, czy także konwencji międzynarodowych, zwłaszcza tych o charakterze globalnym. Zgodnie z postanowieniami Globalnych Ram Działania dla Bioróżnorodności (Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework) przyjętych w grudniu 2022 r. w ramach konferencji stron Konwencji o ochronie bioróżnorodności Polska zobowiązała się wraz z pozostałymi sygnatariuszami decyzji przyjmującej Globalne Ramy Działania, aby do 2030 r. co najmniej 30% lądowych i śródlądowych oraz obszarów morskich i przybrzeżnych, było skutecznie chronionych i zarządzanych poprzez ekologicznie reprezentatywne, dobrze połączone i sprawiedliwie zarządzane systemy obszarów chronionych oraz inne skuteczne środki ochrony obszarowej (cel 3, sekcja H). Dodatkowo Polska podjęła zobowiązanie, iż do 2030 r. co najmniej 30% obszarów zdegradowanych ekosystemów lądowych, śródlądowych, morskich i przybrzeżnych zostanie objętych skutecznym procesem renaturyzacji w celu poprawy różnorodności biologicznej i funkcji oraz usług ekosystemowych, integralności ekologicznej i łączności (cel 2, sekcja

H). Zobowiązała się także zapewnić, aby do 2030 r. zmniejszyć do zera utratę obszarów o dużym znaczeniu dla różnorodności biologicznej (cel 1, sekcja H). Cele te korespondują z tymi określonymi w dokumentach i prawie europejskim – zgodnie z Unijną strategią na rzecz bioróżnorodności 2030 – ochroną leży objąć co najmniej 30% obszarów lądowych i 30% obszarów morskich w Unii Europejskiej, przy czym 10% obszarów lądowych i 10% obszarów morskich powinno zostać objęte ochroną ścisłą, w tym wszystkich lasy pierwotne i starodrzewy, oraz konieczne jest wprowadzenie transeuropejskich korytarzy ekologicznych w ramach sieci obszarów Natura 2000. Określając cele jakie Polska przyjęła na siebie w ramach porządku europejskiego należy też uwzględnić regulacje zawarte w Rozporządzeniu (UE) 2024/1991 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych i zmiany rozporządzenia (UE) 2022/869 (Dz. U. UE. L. z 2024 r. poz. 1991). Wprowadzenie rozporządzenia to nie wprowadza bezpośrednio żadnych obowiązków w zakresie tworzenia obszarów, wprowadza jednak konkretne obowiązki w zakresie poprawy stanu siedlisk określonych w załączniku do rozporządzenia wskazując równocześnie na priorytetowe wdrażanie środków odbudowy na obszarach należących do sieci Natura 2000. Wymogiem rozporządzenia jest, aby do 2030 r. co najmniej 30% całkowitej powierzchni siedlisk wskazanych w rozporządzeniu, których stan nie jest dobry zostało objęte środkami odbudowy koniecznymi dla przywrócenie dobrego stanu tych obszarów. Procentowy cel powierzchni siedlisk objętych środkami odbudowy rośnie z końcem każdej dekady, wynosząc 60% w 2040 r. oraz 90% w 2050 r.

Międzynarodowe zobowiązania Polski dotyczą więc zarówno powierzchni jaka powinna być poddana ochronie, ponadto podkreślony jest obowiązek istnienia skutecznych środków zarządzania obszarami chronionymi, tak aby pozwoliły one na wdrażanie działań mających na celu poprawę stanu siedlisk. W zobowiązania te wprzęgnięte są również liczbowo określone cele w zakresie wdrożenia działań naprawczych służących odbudowie zasobów bioróżnorodności, a także konieczność zapewnienia łączności przyrodniczej pomiędzy obszarami chronionymi jako instrumentu zapobiegającego pogarszania się stanu bioróżnorodności.

Wracając do założeń metodycznych, gdy tworzone były poprzednie koncepcje systemu obszarów chronionych to bazę dla ich wyznaczenia stanowiły następujące wskazania:

- zachowanie ciągłości systemu przez wytyczanie korytarzy ekologicznych łączących poszczególne obszary chronione;
- stopniowanie reżimów ochronnych w strukturze systemu tak, aby obszary o najwyższych walorach przyrodniczych otaczane były obszarami buforo-

wymi o mniejszych walorach, łagodniejszych rygorach ochronnych; objęcie ochroną obszarów podatnych na zagrożenia i wprowadzenie zasad utrzymania ich trwałości do planów zagospodarowania przestrzeni (Liro et al. 1998).

Wszystkie te elementy koncepcyjne zachowują pełną aktualność, warto również wskazać, że zachowują one spójność z zobowiązaniami z poziomu międzynarodowego, przy czym te ostatnie zostały uzupełnione o cele liczbowe. Podkreślić należy, iż stan zasobów przyrodniczych uległ w międzyczasie istotnemu pogorszeniu, a tempo tych niekorzystnych zjawisk ulega tylko dalszemu przyspieszaniu, czego istotnym a dodatkowym katalizatorem są zachodzące zmiany klimatyczne. Stąd podkreślenia w dokumentach międzynarodowych tego, co w polskich koncepcjach systemu obszarów chronionych nie było tak wyeksponowane, to jest działań służących naprawie czy wręcz odbudowie zasobów, które uległy pogorszeniu lub zanikowi. Dotychczasowe koncepcje skupiały się na ochronie istniejących zasobów i próbie utrzymania stanu posiadania zasobów przyrodniczych. W kontekście postępujących procesów utraty zasobów bioróżnorodności i dla skutecznego odwrócenia tych trendów obecnie konieczne jest nie tylko utrzymanie kurczących się zasobów, ale podjęcie działań mających przywrócić chociaż część zasobów utraconych. Takie podejście dość jednoznacznie wybrzmiewa ze strategii i polityk międzynarodowych.

Dla jakichkolwiek rozważań dotyczących docelowej sieci obszarów chronionych konieczne jest również dokonania bilansu tego, co składa się na obecny system obszarów chronionych. W tym miejscu dokonam pewnego uproszczenia i opuszczę z dalszych rozważań te spośród form ochrony przyrody, które powoływane są obecnie uchwałami rad gmin i zarządzeniami, które powierzone jest organom wykonawczym gmin tj. pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne oraz zespoły przyrodniczo-krajobrazowe. Stosunkowo nieduża łączna powierzchnia tych form oraz dość specyficzny reżim prawny nie daje na ten moment podstaw do włączania tych form do analiz o charakterze powierzchniowym.

Biorąc pod uwagę powierzchnię pozostałych form ochrony przyrody tj. parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, zespołów przyrodniczo krajobrazowych oraz obszarów Natura 2000 łączna powierzchnia obszarów chronionych w Polsce to ok 13,3 mln km² co stanowi ok 42,4% kraju. Jednak szczegółowy rozbiór tych liczb ujawnia jednak nieco mniej optymistyczną prawdę, największy bowiem udział w strukturze obszarów chronionych stanowią obszary chronionego krajobrazu odpowiadając za 53,4% powierzchni objętych obszarową ochroną przyrody. Obszary chronionego krajobrazu są dość szczególną formą ochrony przyrody, w praktyce

najlepiej wyglądającą w statystykach, a tylko w bardzo niewielkim zakresie wpływającą na realne możliwości oraz efekty związane z ochroną zasobów bioróżnorodności. Reżim prawny w granicach obszarów chronionego krajobrazu nie tylko jest bardzo łagodny – potencjalnie 9 zakazów o stosunkowo wąskim zakresie przedmiotowym, ale ustawodawca dał organom tworzącym obszary chronionego krajobrazu możliwość wskazania, które spośród zakazów będą obowiązywały na terenie danego obszaru chronionego krajobrazu oraz różnicowania przestrzennego zakazów w granicach obszaru. W efekcie nie są niczym wyjątkowym obszary chronionego krajobrazu, w granicach których obowiązują tylko dwa lub trzy zakazy i to w części jego obszaru. Dodatkowo po zmianach kompetencyjnych w 2009 r. nadal pozostaje kilka-naście obszarów chronionego krajobrazu, wobec których sejmiki województw nie wydały stosownych uchwał, a w konsekwencji nie obowiązują w ich granicach żadne zakazy. Obszary chronionego krajobrazu nie posiadają żadnych dokumentów zarządczych określających cele ochrony tych obszarów oraz działań, które należałoby zrealizować, aby te cele zostały osiągnięte. Tym samym nie można uznać, aby obszary chronionego krajobrazu wypełniały warunki określone w dokumentach międzynarodowych jako obszary chronione za pomocą, których osiągnięte są cele w zakresie zarówno 30% powierzchni obszarów chronionych, jak również obszarów, na których mają być wdrażane środki odbudowy zasobów przyrodniczych. W konsekwencji biorąc pod uwagę wzajemne nakładanie się pozostałych czterech typów obszarów chronionych – parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych oraz obszarów natura 2000, łączna powierzchnia obszarów chronionych w Polsce to ok 27% powierzchni kraju. Sytuacja wygląda jeszcze gorzej, gdy analizujemy powierzchnię obszarów objętych ochroną ścisłą

– łączna powierzchnia rezerwatów przyrody i parków narodowych to około 1,6% powierzchni kraju. Jeszcze mniej korzystnie wyglądają liczby, gdy analizy dotyczącej obszarów ochrony ścisłej dokonamy na podstawie kategorii IUCN. Według tego typu analiz uwzględniających kategorie Ia, Ib i II według klasyfikacji IUCN powierzchnia objęta tego typu ochroną w Polsce obejmuje 0,6% powierzchni kraju. Jest to trzeci najgorszy wynik spośród Państw członkowskich Unii Europejskiej *ex aequo* z Niemcami, państwa takie jak Słowacja czy Węgry mają 4-5 krotnie większy procent kraju objętych ochroną ścisłą niż Polska (Gatti et al. 2023). Natomiast dystans dzielący polski system obszarów chronionych od celu 10% powierzchni objętej ochroną ścisłą jest przytłaczający.

Polska sieć obszarów chronionych nie daje również gwarancji utrzymania łączności ekologicznej. Choć część korytarzy ekologicznych znajduje się w granicach obszarów prawnej ochrony przyrody to jednak jest to obraz daleki do kompletności, a tym samym zapewnienia warunków łączności ekolo-

gicznej pomiędzy obszarami cennymi z punktu widzenia utrzymania zasobów bioróżnorodności.

Biorąc pod uwagę zarówno zobowiązania Polski jakie zostały podjęte na poziomie międzynarodowym, jak i europejskim, trudno uznać, aby polski system obszarów chronionych był gotowy na ten moment do sprostania oczekiwaniom i zadaniom jakie powinien wypełnić. Ani wartości liczbowe ani obecne „oprzyrządowanie” prawne istniejących form ochrony przyrody nie pozwala na wypełnienie celów jakie powinien wypełniać system obszarów chronionych kraju. Przede wszystkim nie daje on gwarancji osiągnięcia celu jaki jest przed nim postawiony – zatrzymania utraty bioróżnorodności oraz odbudowy zasobów przyrodniczych.

Oczywiście nie jest też tak, że cała praca w zakresie budowania systemu obszarów chronionych kraju musi być wykonana od nowa. Niewątpliwie konieczna jest jednak zarówno weryfikacja instrumentarium prawnego istniejących form ochrony przyrody, jak również pogłębiona dyskusja dotycząca zakresu i sposobów uzupełniania sieci obszarów chronionych.

Analizując trzy podstawowe założenia, przytoczone już wcześniej, tworzenia i funkcjonowania systemu obszarów chronionych można dokonać pewnej weryfikacji stanu obecnego oraz działań, które są obecnie podejmowane w tych zakresach.

KORYTARZE EKOLOGICZNE – ŁĄCZNOŚĆ EKOLOGICZNA

Dyskusja na wyznaczeniu korytarzy ekologicznych toczą się w Polsce od przeszło 20 lat. Pierwsze koncepcje opracowania map korytarzy podejmowane były w latach 2005 i 2011, następnie w latach 2014–2015 GDOŚ podjął w oparciu o koncepcje sporządzone w poprzednich latach próbę weryfikacji i stworzenia w ramach działań zarządczych organów ochrony środowiska programu precyzyjnego wyznaczenia a następnie wdrożenia działań ochronnych w obszarach korytarzy ekologicznych. Po roku 2015 prace te nie były jednak kontynuowane.

W przygotowanym projekcie zmian do ustawy o ochronie przyrody został wprowadzony pakiet zmian, które mają pozwolić na zwiększenie możliwości zapewnienia drożności korytarzy ekologicznych, a tym samym spójności całego systemu obszarów chronionych w Polsce. Projekt przewiduje zarówno sporządzenia i przyjęcie przez ministra właściwego do spraw środowiska programu ochrony korytarzy ekologicznych. Program ma stać się materiałem dla podejmowanych prac przy sporządzaniu dokumentów planistycznych zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym. Projekt przewiduje także dodatkowe instrumenty ochronne dla parków krajobrazowych

oraz obszarów chronionego krajobrazu tj. strefy ochrony przyrody. Oznacza ona możliwości w granicach tych form ochrony przyrody wyznaczenia stref, w których istniała będzie możliwość wprowadzenia ograniczeń w zakresie działań, które mogłyby spowodować przerwanie ciągłości ekologicznej. Rozwiązanie to wzorowane jest na przewidzianych już w ustawie strefach ochrony krajobrazów priorytetowych. Dodatkowo ustawa przewiduje również możliwość ustanawiania w drodze zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska stref ochrony migracji. Strefy te działając w analogiczny sposób jako strefy ochrony ostoi oraz stanowisk gatunków objętych ochroną, będą narzędziem interwencyjnym wprowadzanym za ewentualnym odszkodowaniem, a pozwalającym organom ochrony przyrody zainterweniować w sytuacji zagrożenia realizacji działań mogących spowodować przerwanie łączności ekologicznej korytarza. Równocześnie we współpracy z Dyrekcją Generalną Lasów Państwowych rozpoczęta została pierwsza faza projektu, który ma pozwolić wyznaczyć mapę korytarzy ekologicznych w Polsce, a w kolejnych fazach tego projektu podjąć działania przeciwdziałające utracie łączności ekologicznej oraz ewentualnie poprawiające ich obecne funkcjonowanie – poprzez wykup oraz działania odbudowy siedlisk.

STOPNIOWANIE REŻIMÓW OCHRONNYCH

Weryfikując reżimy prawne obowiązujące w poszczególnych formach ochrony przyrody niewątpliwie potwierdzić należy, iż obszary składające się na sieć obszarów chronionych w Polsce spełniają postulat stopniowości reżimów ochronnych. Jednak trudno jednoznacznie przyznać, że postulat ten jest zrealizowany w pełni poprawnie. Po pierwsze stopień rygorystyki reżimów ochronnych jaki jest w parkach narodowych oraz rezerwach przyrody, a ten który jest następnie w parkach krajobrazowych oraz obszarach chronionego krajobrazu jest dramatycznie różny. W konsekwencji wytworzony został system, którego skrajne końce są reprezentowane, natomiast pomiędzy nimi jest brak stopniowego przejścia w zakresie rygorów ochronnych. Do jakiegoś stopnia lukę tę wypełniają obszary Natura 2000, ale i w tym wypadku należy wskazać na mankamenty. Bardzo duże zróżnicowanie obszarów Natura 2000 zarówno z punktu widzenia powierzchni, jak i przedmiotów ochrony, ale również ochrona, której prewencyjny charakter ujawnia się w przypadku podejmowania zmian w środowisku wymagających przeprowadzenia innych postępowań administracyjnych utrudniają w praktyce skuteczne eliminowanie niektórych rodzajów zagrożeń – zmiana charakteru siedliska poprzez zmianę sposobu korzystania z gruntu rolnego, gromadzenie terenów rolnych etc.

W odniesieniu do części tych problemów podejmowane są próby odpowiedzi w postaci zmian zawartych w ustawie o ochronie przyrody. Należą do nich choćby wspomniane strefy ochrony przyrody, które pozwalają wzmocnić strefowanie w przypadku parków krajobrazowych oraz obszarach chronionego krajobrazu. Projekt przewiduje także dodatkowe instrumenty zarządcze w ramach planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000, które mają w bardziej bezpośredni sposób określić działania niedopuszczalne z uwagi na cele ochrony danego obszaru Natura 2000.

Niewątpliwie tym co wpływa również na ocenę stopniowości reżimów ochronnych w praktyce jest proporcja pomiędzy obszarami objętymi ochroną w obszarach o najsurowszych reżimach ochronnych oraz tymi o mniej surowych regulacjach. Przytoczone wcześniej przez mnie liczby dotyczące powierzchni objętej w Polsce ochroną rezerwatową lub poprzez utworzenia parku narodowego pozostają w drastycznej dysproporcji do pozostałej powierzchni objętej ochroną. W praktyce oznacza to, iż ta stopniowość nie jest realizowana, bo tych obszarów, które objęte są ochroną o najwyższych rygorach nie ma lub jest zdecydowanie za mało. Przynajmniej częściową odpowiedzią na ten problem są działania prowadzone przez regionalne dyrekcje ochrony środowiska związane z weryfikacją społecznej propozycji listy nowych rezerwatów. Jednym z założeń prowadzonego procesu weryfikacji jest dążenie do objęcia ochroną rezerwatową najcenniejszych obszarów w granicach istniejących obszarów Natura 2000, aby przy pomocy tej formy ochrony przyrody w szczególny sposób terytorialnie zabezpieczyć najcenniejsze zasoby bioróżnorodności w granicach obszarów Natura 2000.

OBJĘCIE OCHRONĄ OBSZARÓW PODATNYCH NA ZAGROŻENIA

To założenie koncepcji systemu obszarów chronionych sprowadza się w dużej mierze do wskazania, które konkretne obszary powinny zostać objęte ochroną w postaci obszarów ochrony przyrody. Warto również zwrócić uwagę, że od czasu sformułowania tych wytycznych do budowy systemu obszarów chronionych sytuacja utraty zasobów bioróżnorodności pogorszyła się na tyle znacząco, iż w miejsce wskazania dotyczącego objęcia ochroną tych obszarów, które są podatne na zagrożenia, przeszliśmy na określania celów liczbowych. W dużej mierze jest to efekt konstatacji, iż zagrożona jest całość zasobów przyrodniczych, a tym samym nie jest potrzebna weryfikacja z punktu widzenia zagrożenia, zaś wartości liczbowe choć zawsze stanowią uproszczenia, są próbą określania granic pozwalających na utrzymanie stabilności ekosystemów.

Przykładając tą miarę do obecnego systemu obszarów chronionych

w Polsce obraz, który się rysuje jest w sposób oczywisty związany ze zbyt małą powierzchnią obszarów objętych ochroną o najwyższych reżimach ochronnych. Mniejszym problemem jest sama powierzchnia obszarów chronionych, choć w tym zakresie należałoby jeszcze oczekiwać pewnych uzupełnień zwłaszcza z punktu widzenia ochrony obszarów zapewniających łączność ekologiczną. Oczywiście aktualne pozostają uwagi dotyczące „oprzyrządowania” prawnego pozwalającego na skuteczną realizację ochrony, zarówno te które były już przywołane, jak i te które będą jeszcze poniżej. Niemniej jednak główny problemem jest ilość i powierzchnia obszarów objętych ochroną w postaci parków narodowych oraz rezerwatów przyrody.

Istotnymi działaniami, w tym kierunku jest realizowana od zeszłego roku przez regionalne dyrekcje ochrony środowiska weryfikacja listy społecznych postulatów utworzenia nowych rezerwatów przyrody – Propozycja uzupełnienia sieci rezerwatów przyrody; Paweł Pawlaczyk, Klub przyrodników, 2024. Choć działanie zostało w pewien sposób zainicjowane przez ruch społeczny skupiający organizacje ekologiczne, to stanowi on doskonały bodziec do weryfikacji krajowej sieci rezerwatów przyrody. W ramach prac prowadzonych przez regionalne dyrekcje ochrony środowiska, w tym także w wyniku współpracy z Lasami Państwowymi w ramach akcji 100 rezerwatów na 100-lecie Lasów Państwowych – od wiosny 2024 r. powstało ponad 120 rezerwatów, co zwiększyło ich liczbę o 8% wobec stanu na koniec 2023 r. Prace nad weryfikacją i wyznaczaniem nowych rezerwatów przewidziane są do końca 2027 r. Zakładając nawet, iż nowo powstające rezerваты podwoją powierzchnię obecnie objętą tą formą ochrony, to pozwoli to osiągnąć nawet nie 2% powierzchni kraju. Nie wydaje się możliwe, aby cele w zakresie obszarów objętych ochroną ściśłą mogły być osiągnięte bez istotnych zmian w ilości i powierzchni parków narodowych. Wiedza dotycząca zasobów przyrodniczych i przynajmniej wstępne opracowania pozwalające na podjęcie prac związanych z powoływaniem tych obszarów jest. To co jest potrzebne to wola polityczna, budowa akceptacji społecznej oraz modyfikacji instrumentarium prawnego w taki sposób, aby możliwe było zmierzanie do celu w zakresie powierzchni objętej ochroną ściśłą w Polsce.

Podkreślić należy, że w 2024 r. został poczyniony istotny krok w budowie akceptacji społecznej oraz modyfikacji otoczenia prawnego dla tworzenia nowych form ochrony przyrody. Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1572 z późn. zm.) wprowadziła do subwencji otrzymywanych przez jednostki samorządu terytorialnego strumień związany z potrzebami ekologicznymi – nazwanymi najczęściej subwencją ekologiczną, który uzależniony jest od rodzaju oraz powierzchni obszarów chronionych znajdujących się na obszarze jednostki samorządu terytorialnego. W zamyśle ma być to swoista rekompensata dla jed-

nostki samorządu terytorialnego z uwagi na ewentualne ograniczenia w zakresie możliwości rozwoju inwestycji z uwagi na cele związane z ochroną. Pełne skutki finansowe i prawne prowadzonych rozwiązań będą widoczne w 2026 r., ale już obecnie wpływa to pozytywnie na akceptację dla tworzenia i istnienia obszarów chronionych. Nie wydaje się jednak, aby było to wystarczające z punktu widzenia umożliwienia osiągnięcia celów obszarowych jakie Polska zobowiązała się realizować. Bez szerokiej dyskusji społecznej, budowy akceptacji społecznej oraz osiągnięcia podstawowego konsensu politycznego w tym zakresie nie wydaje się to możliwe, a na pewno w określonym horyzoncie czasowym.

WYZNACZENIE CELÓW OCHRONNY, ZADAŃ DLA ICH OSIĄGNIĘCIA ORAZ ŚRODKÓW ODBUDOWY

Przytaczane koncepcje systemu obszarów chronionych nie wskazywały na instrumentarium zarządcze jako jeden z elementów podstaw tworzenia takiego systemu. W pewnym stopniu mogło to wynikać z faktu, że w poprzednim wieku stopień zagrożeń oraz tempo utraty bioróżnorodności nie były na tyle duże, iż panowało przeświadczenie, że przeciwdziałanie pogarszaniu stanu jest w dużym stopniu wystarczające. Sama nazwa konserwatorskiej ochrony przyrody – nadal odwzorowana w tytułach Głównego Konserwatora Przyrody oraz regionalnych konserwatorów przyrody – związana była z zachowaniem tego co istnieje. Aktualne nurty związane z ochroną bioróżnorodności mocno eksponują kwestie związaną z konieczności podejmowania aktywnych działań zmierzających do przeciwdziałania utracie walorów przyrodniczych, ale także podejmowania działań restytucyjnych czy też odbudowy zasobów przyrodniczych. I jak zostało to już wcześniej zauważone w tym zakresie jest nadal szereg braków, które uniemożliwiają skuteczne zarządzanie obszarami chronionymi. Wspominałem o braku dokumentów zarządczych dla obszarów chronionego krajobrazu, a także mankamentach skuteczności istniejących planów zadań ochronnych w przypadku obszarów Natura 2000. Nie można jednak nie wspomnieć o zbyt małej elastyczności planów ochrony dla parków narodowych, a w szczególności rezerwatów przyrody. Obecne wymogi w tym zakresie w wielu przypadkach są zbyt detaliczne i nie zawsze potrzebne dla możliwości wprowadzenia realnych działań ochronnych, co w pewnym zakresie wpływa na niskie zaawansowanie tworzenia dokumentów zarządczych dla rezerwatów i parków narodowych. Projekt ustawy zmieniającej ustawę o ochronie przyrody wkracza w każdą z tych sfer, dając zarówno podstawy dla możliwości stworzenia planów zarządzania dla obszarów chronionych, próbując wzmocnić również realną skuteczność planów za-

dań ochronnych, ale wprowadzając również większą elastyczność w tworzeniu i modyfikacji planów zadań ochronnych oraz planów ochrony.

Zauważyć należy, iż wspomniane wcześniej rozporządzenie w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych nakłada obowiązki w zakresie odbudowy siedlisk wskazanych w załączniku do rozporządzenia niezależnie od faktu usytuowania ich, a więc także poza istniejącymi obszarami chronionymi. Konieczne jest wypracowanie koncepcji dotyczących zarówno tego w jaki sposób zapobiegać dalszej utracie powierzchni siedlisk objętych obowiązkami w zakresie odbudowy, ale także jak skutecznie wprowadzać instrumenty odbudowy tych typów siedlisk. Prace nad wdrożeniem w Polsce obowiązków w zakresie prawa o odbudowie przyrody rozpoczęły się w zeszłym roku tj. 2024, niewątpliwie będą konieczne dodatkowe zmiany w polskim porządku prawnym dające możliwość skutecznego wypełniania obowiązków w zakresie celów odbudowy. Niestety do końca 2023 r. nie były prowadzone w resorcie klimatu i środowiska żadne prace koncepcyjne w tym zakresie, a tym samym całość założeń wdrażania Krajowych Planów Odbudowy Zasobów Przyrodniczych muszą być wypracowane od podstaw. Nie przesądzając kierunków rozwiązań w tym zakresie, konieczne jest równoczesne uzupełnianie wiedzy w zakresie rozmieszczenia siedlisk objętych obowiązkami odbudowy, jak również wprowadzenia prawnych instrumentów zabezpieczających przed dalszą utratą powierzchni siedlisk oraz możliwością poprawy stanu tych, które uległy degradacji.

W całej dyskusji dotyczącej systemu obszarów chronionych w Polsce nie można nie zauważyć jeszcze jednego, choć kluczowego aspektu – kwestii finansowania zadań w tym zakresie. Działania ochronne, a zwłaszcza działania zmierzające do odbudowy zasobów wymagają podjęcia konkretnych czynności w realnym świecie, a to wymaga środków na ich wykonywanie. Bez nakładów finansowych w tym zakresie nie uda się doprowadzić do odbudowy zasobów przyrodniczych. Nakłady publiczne są na ten obszar funkcjonowania i odpowiedzialności państwa są tak skąpe, że zakrawają o ponury żart. W latach 2010–2023 z budżetu państwa na wszystkie działania związane z czynną ochroną przyrody regionalne dyrekcje ochrony środowiska otrzymały kwotę 12 mln złotych. W zasadzie całość działania w tym obszarze odbywa się w oparciu o finansowania zewnętrzne, to jest środki Narodowego i Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a w szczególności o środki pozyskiwane z funduszy europejskich. Podkreślić przy tym należy, że są to środki, które należy pozyskać choć są przeznaczone na realizację obowiązków ustawowych, a samo pozyskiwanie środków ze źródeł zewnętrznych związane jest z dodatkowym nakładem prac, które w takim przypadku ograniczają możliwości kadrowe w zakresie realizacji obowiązków ustawowych.

Konkludując rozważania dotyczące sieci obszarów chronionych w Polsce starałem się zarysować zarówno warunki jakie muszą być spełnione dla ukształtowania czegoś co można by nazwać system obszarów chronionych, a także cele jakie wynikają z zobowiązań międzynarodowych, do których Polska się zobowiązała. Pomimo kilkudziesięciu lat, licząc tylko od okresu powojennego, jaki upłynął od czasu tworzenia podwalin pod system obszarowej ochrony przyrody, nadal konieczne są istotne modyfikacje i uzupełnienia tego systemu zarówno w warstwie obszarowo-przestrzennej jak i zarządczo-regulacyjnej. Niestety jak dotychczas działania państwa w zakresie dostosowywania rozwiązań prawno-instytucjonalnych, ale także podejmowanych działań oraz przeznaczanych zasobów finansowych nie doprowadziły do stanu, który mógłby zapewnić powstrzymanie dalszej utraty zasobów bioróżnorodności. To w jakim stopniu planowane modyfikacje systemu prawnego oraz podejmowane działania związane z tworzenie nowym obszarów chronionych pozwolą na zatrzymanie tych procesów powinno być podstawą do oceny ich wystarczalności oraz wprowadzania dalszych korekt tego systemu. Docelowa sieć obszarów chronionych w takim rozumieniu to nie ostateczna lista i powierzchnia obszarów chronionych, ale system który pozwoli na zatrzymanie procesów utraty bioróżnorodności oraz pozwoli na ich przyszłą odbudowę.

BIBLIOGRAFIA

- Gacka-Grzesikiewicz E., Różycka W. 1977. Obszary chronione a przestrzenna struktura aglomeracji. IKŚ, Warszawa.
- Roberto Cazzolla Gatti; Piero Zannini; Gianluca Piovesan; Nicola Alessi, Alberto Basset; Carl Beierkuhnlein; Michele Di Musciano; Richard Field; John M. Halley; Samuel Hoffmann; Jacopo Iaria; Athanasios Kallimanis; Gabor L. Lövei; Albert Morera; Antoinello Provenza; · Duccio Rocchini; Ole R. Vetaas; Alessandro Chiarucci [Gatti et al. 2023] - Analysing the distribution of strictly protected areas toward the EU2030 target; Biodiversity and Conservation (2023) 32:3157–3174
- Liro A. (red.) i in. 1995. Koncepcja krajowej sieci ekologicznej ECONET-POLSKA. Fundacja IUCN-Poland, Warszawa.

Dr Piotr Otawski
Generalny Dyrektor Ochrony
Środowiska Warszawa
kancelaria@gdos.gov.pl

Referat z sesji naukowej nt.: "Racjonalność i odpowiedzialność w zarządzaniu zasobami leśnymi w Polsce" z okazji 124 Zjazdu Delegatów Polskiego Towarzystwa Leśnego w Krakowie, 03-06.09.2025 r.