

PAŃSTWOWA RADA OCHRONY PRZYRODY

THE STATE COUNCIL FOR NATURE CONSERVATION

CONSEIL NATIONAL POUR LA PROTECTION DE LA NATURE

Member of IUCN

The World Conservation Union

Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa

tel: (+48 22) 57 92 603, fax: (+ 48 22) 57 92 555, <http://www.mos.gov.pl/prop>

Najważniejsze problemy ochrony przyrody w Polsce

Niniejszy dokument stanowi załącznik do uchwały Państwowej Rady Ochrony Przyrody z 9 marca 2007 r., zatytułowanego „Stanowisko w sprawie kryzysu ochrony przyrody w Polsce”. Ma to być materiał wyjściowy do dyskusji nad kierunkami i szczegółowymi metodami reformy systemu ochrony przyrody w naszym kraju. Jest to lista zagrożeń i przeszkód, których likwidacja lub znaczące ograniczenie zdaniem Rady może pomóc w skutecznej ochronie naszego dziedzictwa przyrodniczego. Lista ta nie jest kierowana przeciwko komukolwiek. W dokumencie tym nie wskazujemy też gotowych rozwiązań. Te powinny być wypracowane jak najszybciej, w wyniku merytorycznej dyskusji zainteresowanych stron. Nie jest to również zestaw wszystkich problemów. Umieszczono tu te zagadnienia, co do których członkowie Rady zgodzili się, iż są szczególnie istotne, a jednocześnie przy dobrej woli można się z nimi skutecznie zmierzyć.

Poniższy zestaw przedstawia smutny obraz kryzysu, który narasta od lat. Apelujemy jednak, aby podchodzić do niego w sposób pozytywny – jako listy celów. Tylko przy takim wspólnym podejściu możemy sprawić, że rok 2007 stanie się przełomowy w ochronie przyrody. Dołożymy wszyscy starań, aby w roku 2010 lista ta była znacznie krótsza, a skala opisanych w niej problemów mniejsza.

Zdaniem Państwowej Rady Ochrony Przyrody ochrona przyrody w Polsce zmagają się z licznymi problemami, wśród których szczególnie istotne są:

I. Problemy o charakterze politycznym

- 1. Nieprzestrzeganie przyrodniczych konwencji i porozumień międzynarodowych.** Polska nie uczestniczy aktywnie w światowych działaniach na rzecz ochrony przyrody i na wielu polach nie przestrzega podjętych zobowiązań. W odniesieniu do większości podpisanych i ratyfikowanych konwencji oraz porozumień mamy opóźnienia w ich realizacji. Na przykład, pomimo rezolucji Konferencji Stron *Konwencji o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego* (tzw. Konwencji Ramsarskiej), Rząd nie zgłasza wielu cennych terenów do spisu obszarów wodno-błotnych o międzynarodowym znaczeniu. Podobnie Polska praktycznie nie realizuje znacznej części postanowień i rezolucji *Porozumienia na Rzecz Ochrony Europejskich Populacji Nietoperzy EUROBATS*.
- 2. Słabe postępy we wdrażaniu sieci Natura 2000.** W porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej oficjalny polski projekt sieci zajmuje najmniejszy procent obszaru kraju. Zgodnie z oceną dokonaną przez Komisję Europejską, zaledwie dla 10% występujących w Polsce gatunków i siedlisk o znaczeniu wspólnotowym sieć ta jest wystarczająca, co także stawia nasz kraj na ostatnim miejscu w Unii. Rządowe działania na rzecz poprawy tej sytuacji są niewystarczające i mają częściowo charakter pozorowany – kolejne zgłaszane Komisji Europejskiej listy nie zawierają wielu obszarów niezbędnych dla

reprezentatywnego ujęcia chronionych gatunków i siedlisk. Podobnie niewystarczające są proponowane uzupełnienia sieci obszarów ptasich. Ani warunki przyrodnicze Polski, ani stan rozpoznania różnorodności biologicznej, nie usprawiedliwiają tak złego stanu rzeczy. Problemy z tworzeniem sieci Natura 2000 są w Polsce takie same, jak we wszystkich innych krajach Unii, lecz jedynie Polska nie wykazuje woli politycznej, by sobie z nimi skutecznie radzić.

3. **Iluzoryczność krajowej strategii ochrony różnorodności biologicznej.** Co prawda mamy *Krajową strategię ochrony i umiarkowanego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z programem działań*, jednakże jest to dokument martwy. Podmioty zobowiązane do jego realizacji często nie wiedzą nawet o jego istnieniu. Nikt nie rozlicza ich z wypełnienia postanowień tej strategii. Nawet przy konstruowaniu kluczowych dla ochrony przyrody programów i podejmowaniu tak zasadniczych decyzji, jak zmiany w prawie, nie bierze się tej strategii po uwagę. Sprawia to, że cała ochrona przyrody w Polsce przybiera charakter dość przypadkowy, nie odzwierciedlający rzeczywistych potrzeb i priorytetów.
4. **Dokumenty strategiczne i planistyczne w gospodarce nie uwzględniają ochrony przyrody, w tym Celu 2010.** Polska, podobnie jak inne strony Konwencji o Różnorodności Biologicznej oraz wszystkie państwa Unii Europejskiej, zobowiązała się do realizacji tzw. Celu 2010 – zatrzymania do roku 2010 utraty różnorodności biologicznej. Jednak kraj nasz jest daleki od jego realizacji i nie podejmuje rzeczywistych starań w tym kierunku. Obecnie przyjmowane są programy działania, strategie i plany różnych szczebli, wykraczające daleko poza horyzont czasowy roku 2010 (np. PROW 2007–2013, programy operacyjne na lata 2007-2013, plany urządzania lasu na 10-lecie), a lekceważące konieczność realizacji strategicznych celów w stosunku do różnorodności biologicznej. Poważne zastrzeżenia budzą np. strategiczne plany dotyczące sieci dróg oraz gospodarki wodnej – choćby lista indykatywna projektów, które mają być realizowane w ramach *Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko*. Projekt *Strategii gospodarki wodnej* nawiązuje wprawdzie do celów środowiskowych Ramowej Dyrektywy Wodnej, ale wyłącznie w sferze deklaratywnej. Lista inwestycji, która jest jej załącznikiem, zawiera szereg bardzo poważnych ingerencji w obszary chronione, w tym w sieć Natura 2000 (Stopień Nieszawa wraz z regulacją Wisły poniżej, zbiorniki Kąty-Myscowa na Wisłoce, Młynne na Łososinie i Zawadka Rymanowska na Wisłoku, regulacja Wisły na potrzeby żeglugi turystycznej czy regulacja Odry łącznie z budową kanału Odra–Dunaj).
5. **Słaba pozycja ochrony przyrody w administracji państwowej.** Interesy ochrony przyrody są słabo reprezentowane zarówno na poziomie ministerialno-rządowym, jak i wojewódzkim. Pozycja Ministerstwa Środowiska wydaje się słaba w porównaniu z innymi resortami, a w samym Ministerstwie Środowiska potrzeby ochrony przyrody wydają się zdominowane przez interesy innych działów ochrony środowiska oraz gospodarki wodnej. Niedawne przekształcenie Departamentu Ochrony Przyrody w Departament Leśnictwa, Ochrony Przyrody i Krajobrazu, a więc powrót do stanu sprzed kilku lat, sprawia, że problematyka ochrony przyrody jest marginalizowana. Na szczeblu wojewódzkim słaba jest zazwyczaj pozycja wojewódzkich konserwatorów przyrody (znacznie słabsza niż np. Państwowej Służby Ochrony Zabytków). Przesunięciu wielu kompetencji na niższe szczeble podziału administracyjnego kraju nie towarzyszyło powołanie powiatowych konserwatorów przyrody. Urzędy wojewódzkie, w których strukturach funkcjonują wojewódzcy konserwatorzy przyrody, nie są w stanie sprostać nałożonym na nie obowiązkom. Najczęściej obsada personalna podporządkowanych konserwatorom jednostek organizacyjnych jest nieliczna, a niskie wynagrodzenia powodują, że wiele osób po 1–2 latach pracy i podszkoleniu zmienia pracę. Niedostatki

kadr oraz podporządkowanie WKP dyrektorom wydziałów środowiska i rolnictwa (a czasem nawet ich zastępcom) sprawiają, że ich możliwości rzeczywistego monitorowania i zarządzania zasobami przyrody w województwach są bardzo ograniczone.

6. **Folgowanie lokalnym egoizmom.** Zbyt często myli się uczciwe i partnerskie traktowanie lokalnych społeczności z dawaniem im całkowitej swobody w decydowaniu o losach zasobów przyrodniczych o znaczeniu ponadlokalnym. Przyroda to dobro ogólnonarodowe, ogólnoświatowe. Ochrona przyrody czasami oznacza konieczność zabezpieczenia jej przed krótkowzrocznymi zachciankami inwestorów, polityków, grup interesu. Populistyczne hasła stwarzają często fałszywe nadzieje, które po zderzeniu z prawem prowadzą do niepotrzebnych frustracji i konfliktów. Co gorsza – krajowe mechanizmy chroniące przyrodę przed doraźnymi interesami są słabe i często okazują się nieskuteczne, co sprawia, że unijne i krajowe prawo ochrony przyrody jest nagminnie i bezkarnie łamane.
7. **Niedostateczny system społecznych konsultacji ważnych decyzji.** Brak praktyki oraz prawnych gwarancji uczciwej i merytorycznej dyskusji publicznej o ważnych sprawach ochrony przyrody, w tym o projektach regulacji prawnych. Konsultacje społeczne traktowane są wyłącznie jako wymóg formalny – czas przekazywany na zgłaszanie uwag (zwykle kilka dni) uniemożliwia rzetelną analizę, a losy przesyłanych uwag i opinii są zwykle nieznanne. Sprawia to u konsultowanych wrażenie lekceważenia, zniechęca do konstruktywnej współpracy, prowadzi do antagonizowania potencjalnych sojuszników w działaniach na rzecz ochrony przyrody. W dodatku wiele istotnych zagadnień ochrony przyrody pozostaje całkowicie poza konsultacją społeczną – np. zadania ochronne w parkach narodowych. Wszystko to odbija się negatywnie na jakości podejmowanych decyzji i tworzonych przepisów oraz skuteczności ich realizacji i przestrzegania.
8. **Słaba współpraca administracji ze środowiskami naukowymi i pozarządowymi.** Pozarządowe organizacje to potencjalny silny sojusznik Państwa w ochronie przyrody – coraz lepiej przygotowany merytorycznie i organizacyjnie. Tymczasem przez organy ochrony przyrody są one w praktyce najczęściej traktowane *a priori* jako przeciwnik. Również wiele organizacji wzbrania się przed podejmowaniem współpracy z organami administracji. Marnowana jest przez to szansa na efektywną współpracę na rzecz przyrody, która doskonale sprawdza się w innych krajach. Podobnie negatywny jest często stosunek do środowisk naukowych. Opinie sprzeczne ze stanowiskiem reprezentowanym przez administrację są traktowane nie jako wskazówka konieczności dyskusji i analizy swoich działań, lecz jako ataki i podważanie autorytetu władzy.

II. Problemy prawne i organizacyjne

9. **Brak jasno wskazanej odpowiedzialności za stan przyrody.** Poza parkami narodowymi i krajobrazowymi, nie ma w Polsce instytucji analogicznej do sprawdzającego się na świecie „zarządzającego obszarem” (*site manager*), który troszczyłby się o określony obszar chroniony i byłby odpowiedzialny za jego stan. W rezultacie rozmywa się odpowiedzialność za stan rezerwatów przyrody czy obszarów Natura 2000. Gdy dochodzi do pogorszenia się ich stanu, praktycznie nikt za to nie odpowiada.
10. **Brak struktur wykonawczych w ochronie przyrody.** Organy ochrony przyrody są prawnie organami administracji. Do ich obowiązków należy przede wszystkim wydawanie zgodnych z prawem decyzji i egzekwowanie przestrzegania zakazów. Poza parkami narodowymi brakuje natomiast struktur, które profesjonalnie zajmowałyby się wykonywaniem ochrony przyrody – mogłyby troszczyć się o stan chronionych obiektów i obszarów, monitorować zmiany, inicjować niezbędne działania, aby stan obszarów

poprawić, pozyskiwać na to środki, organizować wykonanie niezbędnych działań itp. W rolę tę wchodzi niekiedy leśnicy, dyrekcje parków krajobrazowych, albo osobiście wojewódzcy konserwatorzy przyrody – jednak zależy to tylko od ich dobrej woli i osobistego zaangażowania; nie jest to rozwiązanie systemowe. W niektórych województwach lukę tę próbuje się wypełnić, tworząc rozmaite struktury – np. gospodarstwa pomocnicze urzędów wojewódzkich – co również należy traktować jako rozwiązanie prowizoryczne. Jesteśmy jednym z nielicznych krajów europejskich, w którym brak wyspecjalizowanej, niezależnej od grup interesów agencji, której jedynym celem byłoby wykonywanie ochrony przyrody. Pomimo wzrastającej skali i jakości działań, organizacje pozarządowe nie mogą w tej funkcji zastąpić Państwa.

11. **Parki narodowe w stanie kryzysu.** Struktura formalno-organizacyjna parków narodowych (istnienie podwójnych struktur: park narodowy + gospodarstwo pomocnicze; przepisy obowiązujące jednostki budżetowe) uniemożliwia racjonalne zarządzanie nimi i pozyskiwanie środków zewnętrznych. Dyrekcje parków obciążone są wieloma zadaniami niemerytorycznymi (np. gospodarka mieszkaniowa, utrzymanie gospodarstw samochodowych). Niemal całość funduszy przeznaczana jest na bardzo niskie uposażenie pracowników oraz utrzymanie rozbudowanej infrastruktury dyrekcji parków. Nakłada się na to brak instytucji koordynującej działalność parków. Zła organizacja zarządzania zasobami ludzkimi, brak środków na potrzebne działania ochronne i edukacyjne oraz na monitoring przyrodniczy, przy chaosie prawnym w sferze planów ochrony, stworzyły sytuację kryzysową.
12. **Prawo *liberum veto* dla samorządów wobec ochrony przyrody.** Państwo pochopnie przekazało jedno ze swoich najważniejszych praw (i obowiązków) dotyczących prowadzenia skoordynowanych w skali kraju działań na rzecz zachowania dziedzictwa przyrodniczego w ręce nieprzygotowanych ideowo, kadrowo i finansowo gremiów lokalnych. Zgodnie z obecnymi przepisami, nie można utworzyć ani powiększyć parku narodowego, parku krajobrazowego ani obszaru chronionego krajobrazu bez zgody zainteresowanych samorządów. Samorzady mają też prawo *veta* przy tworzeniu planów ochrony obszarów Natura 2000, a także duże możliwości blokowania ustanawiania planów ochrony innych form ochrony przyrody. Może to lokalnie powodować paraliż ochrony przyrody oraz utrudnia wywiązywanie się ze zobowiązań międzynarodowych. Wystarczy niechęć jednego samorządu, aby walory o znaczeniu narodowym czy światowym nie mogły być skutecznie chronione.
13. **Nietrwałość obszarowych form ochrony przyrody tworzonych przez samorzady.** Obszarowa ochrona przyrody powinna mieć charakter długoterminowy i trwały. Tymczasem dochodzi do sytuacji, w której gminy najpierw powołują, a po zmianie władz albo pod naciskiem społeczności lokalnej lub inwestorów, likwidują obiekt chroniony, aby umożliwić zagospodarowanie cennego przyrodniczo terenu. Dodatkowo – według powszechnie przyjmowanej interpretacji prawnych – po wejściu w życie obecnej ustawy o ochronie przyrody, uchwały rady gmin o utworzeniu użytków ekologicznych i zespołów przyrodniczo-krajobrazowych straciły swoją ważność. Ponieważ wiele z tych obiektów nie zostało ponownie powołanych, przyjmuje się, że przestały one istnieć i nie podlegają już ochronie.
14. **Niewystarczające powiązanie ochrony przyrody z zagospodarowaniem przestrzeni.** Wymogi ochrony przyrody i krajobrazu nie są skutecznie przenoszone do studiów i planów zagospodarowania przestrzennego. Brak jest skutecznych mechanizmów, które zapewniłyby organom ochrony przyrody realny wpływ na treść tych dokumentów. Ograniczony obowiązek uzgadniania planów zagospodarowania przestrzennego dotyczy tylko niektórych form ochrony przyrody. Żadne uzgodnienia nie są wymagane np. dla

rezerwatów przyrody ani dla obszarów Natura 2000. Nie zawsze ustalenia planów ochrony są przenoszone do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, choć teoretycznie powinny być nad nimi nadrzędne. Projekt zmian w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym nie poprawia tej sytuacji, a niektóre z proponowanych regulacji mogą ją wręcz pogorszyć. Gospodarka przestrzenna ma być na przykład nadal wyłączona z kompetencji Ministerstwa Środowiska.

15. **Traktowania gospodarki leśnej jako nadrzędnej w zarządzaniu niektórymi formami ochrony przyrody.** Rozpowszechniony, a wręcz popierany i propagowany przez Ministerstwo Środowiska jest pogląd, że w parkach krajobrazowych, na obszarach Natura 2000 i na obszarach chronionego krajobrazu gospodarka leśna nie musi ani nie powinna być modyfikowana ze względu na potrzeby ochrony przyrody. Podejście takie uniemożliwia realizację istotnych celów ochrony. Wyrazem tego niekorzystnego podejścia jest najnowszy projekt zmian w ustawie o ochronie przyrody, zakładający wyłączenie terenów leśnych z zakresu planu ochrony parku krajobrazowego, a także powierzający „podmiotom mającym dominujący udział w powierzchni” (w praktyce chodzi o jednostki Lasów Państwowych) zarządzanie obszarami Natura 2000 i nie wymagający sporządzania planów ochrony tych obszarów.
16. **Nieskuteczność procedur ocen oddziaływania na środowisko w stosunku do ochrony przyrody i brak pełnej implementacji dyrektyw UE dotyczących tego zagadnienia.** Europejskie przepisy dotyczących ocen oddziaływania na środowisko są w polskim prawie uwzględnione w sposób niepełny lub niewłaściwy. W szczególności dotyczy to: Dyrektywy EIA 85/337/EWG w zakresie ocen oddziaływania na środowisko przedsięwzięć oraz wytycznych KE w tym zakresie, Dyrektywy SEA 2001/42/WE dot. ocen oddziaływania na środowisko planów i programów oraz Dyrektywy Siedliskowej w zakresie oddziaływań na obszary Natura 2000 (tzw. oceny z art. 6). Nie wszystkie projekty i plany, mogące mieć istotny wpływ na walory obszarów Natura 2000, podlegają w praktyce ocenom oddziaływania na środowisko. Luki takie dotyczą np. zalesiania, melioracji, czyszczenia rowów, konserwacji urządzeń melioracyjnych, sadzenia wierzby energetycznej, planów urządzania lasu, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Wiele istotnych pojęć prawa Unii Europejskiej – np. „warianty alternatywne”, „nadrzędny interes publiczny” – w praktyce postępowań administracyjnych w Polsce nie jest rozumianych właściwie lub bywa interpretowanych w sposób sprzeczny z jednolitymi interpretacjami wspólnotowymi. Powszechnie obserwowane jest także pomijanie lub marginalizowanie w ocenach oddziaływania na środowisko problemu wpływu inwestycji na różnorodność biologiczną. Większość raportów oddziaływania na środowisko jest sporządzana bez rzetelnego rozpoznania elementów różnorodności biologicznej, na które oddziaływać będzie planowana inwestycja, a przewidywania odnośnie reakcji tych elementów, o ile w ogóle znajdują się w raportach, często nie są zgodne z wiedzą ekologiczną. Wszystko to prowadzi to do obniżonej skuteczności postępowań w sprawie ocen oddziaływania na środowisko w Polsce w porównaniu ze średnią europejską, powoduje błędne decyzje i rodzi konflikty.
17. **Zasady ochrony gatunkowej sprzeczne z przyrodniczymi Dyrektywami UE.** Zapisy ustawy o ochronie przyrody dotyczące ochrony rodzimych gatunków są sprzeczne z przepisami Dyrektywy Siedliskowej, Dyrektywy Ptasiej, a także z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości związanymi z tymi Dyrektywami (np. przyzwolenie na zabijanie niektórych gatunków ptaków w okresie lęgów, nadrzędność „racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej” nad zakazami dotyczącymi większości chronionych gatunków lub wyjęcie wydry spod ochrony na stawach rybnych). Polska ochrona gatunkowa to tylko system zakazów, w części nie przestrzeganych,

podczas gdy Dyrektywy UE wymagają skutecznego systemu, gwarantującego rzeczywistą ochronę gatunków. Stan i trendy polskich zasobów wielu chronionych gatunków z załącznika II i IV Dyrektywy Siedliskowej nie są rozpoznane, co w świetle orzecznictwa ETS jest naruszeniem prawa UE. Ponadto Polska ma obowiązek wspomagać inne kraje Unii w ich staraniach na rzecz ochrony zagrożonych gatunków. Dyrektywa Ptasia i Siedliskowa wskazują, które gatunki powinny być objęte ochroną prawną w krajach UE. Tymczasem w Polsce ochroną objęto jedynie gatunki występujące dziko w naszym kraju. Do naszego kraju przywożone są niektóre gatunki chronione w Unii (np. gady, ptaki), i są przedmiotem handlu. W ten sposób Polska nie tylko łamane prawo wspólnotowe, ale i przyczynia się do wymierania zagrożonych gatunków w innych krajach.

18. **Niewielki stopień egzekwowania przepisów karnych.** Zwalczanie przestępczości związanej z ochroną przyrody jest dość skomplikowane, ze względu na złożoność przepisów polskich i unijnych oraz konieczność posiłkowania się ekspertami przyrodniczymi. Jako że nie ma prokuratorów specjalizujących się w tej dziedzinie, sprawy karne dotyczące niszczenia cennych siedlisk przyrodniczych, stanowisk gatunków chronionych lub obszarów chronionych są często umarzane (bywa, że wbrew oczywistej winie i dużej szkodliwości czynu) przez prokuratury lub sądy. Jedną z przyczyn jest także swobodna interpretacja terminu „istotna szkoda przyrodnicza”.
19. **Brak jednej straży lub policji przyrodniczej.** W Polsce działają straże: miejskie, leśna, parków narodowych, łowiecka i rybacka; inspekcje: ochrony środowiska, weterynaryjna, fitosanitarna; a także służba celna. W odniesieniu jednak do handlu okazami chronionych gatunków lub łamania innych przepisów ochrony przyrody często okazuje się, że żadna z tych służb nich nie jest kompetentna. Policja ma „inne, ważniejsze problemy”, a z pewnością nie ma wyspecjalizowanych jednostek (poza koordynatorami CITES). Propozycje utworzenia jednej (niezależnej, lub w ramach policji) służby ścigającej przestępstwa i wykroczenia przeciwko przyrodzie, pozostają wyłącznie w sferze postulatów.
20. **Centralizacja wydawania zezwoleń na odstępstwa od zakazów.** Obecnie większość zezwoleń na odstępstwa, np. od zakazów związanych z ochroną gatunkową czy na inne działania podlegające ograniczeniom, wydaje Minister Środowiska. Obejmuje to także takie czynności, jak np. preparowania martwych zwierząt. Zbyt daleko idąca centralizacja, przy szczupłości kadr ministerialnych, prowadzi do bardzo długiego czasu oczekiwania na decyzje oraz niskiego merytorycznego poziomu ich rozpatrywania, a więc system jest niewydolny.
21. **Znikome uprawnienia służb parków krajobrazowych.** Ustawa o ochronie przyrody nadaje służbom parków krajobrazowych bardzo małe uprawnienia. W połączeniu ze szczupłością kadr i środków, znacząco obniża to ich zaangażowanie w konkretne zadania ochronne w terenie, inwentaryzację oraz monitoring przyrodniczy.
22. **Nieskuteczna ochrona korytarzy ekologicznych.** W polskim prawie brak skutecznych narzędzi dla odtwarzania i ochrony elementów krajobrazu, umożliwiających dyspersję zwierząt i roślin, oraz zapewniających łączność między siedliskami. Pomimo istnienia dobrych opracowań teoretycznych (ESOCh, kompleksowa koncepcja ochrony dolin rzecznych, wyznaczone korytarze ekologiczne dla dużych drapieżników), ochrona korytarzy pozostaje w znacznej mierze wyłącznie postulatem. Do wyjątków należy ustanawianie form ochrony przyrody (np. OChK) dla ochrony korytarzy ekologicznych. Potrzeba ich zachowania lub odtwarzania nie jest wystarczająco uwzględniana w procedurach planowania przestrzennego, opracowaniach ekofizjograficznych oraz przy podejmowaniu decyzji lokalizacyjnych czy dotyczących zalesiania. Brak też

odpowiednich wytycznych dotyczących utrzymania spójności ekosystemów i łączności między populacjami.

23. **Brak otulin oraz ich znikome znacznie ochronne.** Wokół wielu parków, krajobrazowych i rezerwatów nie utworzono stref ochronnych w formie otulin lub tworzone są otuliny zbyt małe. Często zbyt małe są także otuliny parków narodowych. Ponadto ustawa o ochronie przyrody i inne ustawy wprowadzają znikome rygory ochronne w otulinach. W wielu otulinach parków narodowych pod naciskiem lobby łowieckiego nie są tworzone strefy ochrony zwierzyny, pomimo tego, że ich istnienie jest uzasadnione merytorycznie. Iluzoryczność buforowej funkcji otulin utrudnia skuteczną ochronę parków i rezerwatów. Obecna ustawa o ochronie przyrody uchyliła także możliwość ustalania otuliny dla innych form ochrony, likwidując dotychczas funkcjonujące otuliny tych obiektów. Jest to wyjątkowo niekorzystne gdy powiązania, głównie wodne, są poza granicami obszaru chronionego, a jego granice wytyczono w innym otoczeniu prawnym, uwzględniając otulinę. Obecnie, działając w funkcjonalnym sąsiedztwie użytku ekologicznego (np. chroniącego torfowisko), można nie naruszając zakazów odwodnić teren i zniszczyć przedmiot ochrony.
24. **Brak prawnych gwarancji dla prywatnych form ochrony przyrody.** Forma, która ma w Polsce i na świecie długą tradycję i zasługi – prywatne (należące do osób fizycznych lub prawnych – np. stowarzyszeń) sanktuaria (rezerваты) przyrody – nie ma w polskim prawie żadnego umocowania. W związku z pozbawieniem gwarancji trwałości, forma ta jest wykorzystywana w znikomym stopniu, podczas gdy mogła by stanowić cenne uzupełnienie państwowego systemu obszarów chronionych.
25. **Konflikty wynikające z form własności terenów chronionych.** Brak woli politycznej, środków i konsekwentnych starań w celu wykupienia, wymiany lub wywłaszczenia gruntów szczególnie cennych przyrodniczo (np. w parkach narodowych), co jest jedną z głównych przyczyn konfliktów lokalnych. Własność niektórych obszarów chronionych jest przekazywana gminom (czasem kilku – np. w przypadku rezerwatów „Nietoperek” i „Nietoperek II”), co znosi władztwo organów rządowych nad tymi obszarami i obiektami, powoduje rozmycie odpowiedzialności oraz wzrost presji w kierunku ich gospodarczego wykorzystania.
26. **Niektóre przepisy hamują niezbędne działania ochronne.** Częstą przeszkodą w prowadzeniu niezbędnych prac hydrotechnicznych związanych z ochroną czynną są zbyt restrykcyjne (nie uwzględniające celów ochrony przyrody) przepisy prawa – w szczególności budowlanego, uniemożliwiające budowę nawet prostych, nietrwałych zastawek piętrzących bez kosztownych prac projektowych i geodezyjnych. W podobny sposób przepisy chroniące drzewa przed wycinaniem mogą blokować wykonanie niezbędnych zabiegów ochronnych, polegających na usuwaniu drzew i krzewów z cennych ekosystemów nieleśnych, przepisy chroniące grunty leśne przed wylesianiem skrajnie utrudniają usunięcie szkodliwych przyrodniczo drzewostanów i upraw leśnych, błędnie wprowadzonych np. na torfowiskach lub murawach kserotermicznych. Zakaz wypasu w lasach i bezwzględny zakaz wypalania roślinności utrudnia stosowanie tych metod ochrony czynnej, niezbędnych dla zachowania niektórych typów siedlisk.
27. **Kryzys ochrony krajobrazu.** Polska nie przestrzega Europejskiej Konwencji Krajobrazowej i nie transponowała jej do polskiego prawa. Z ustawy o ochronie przyrody wykreślono większość zapisów dotyczących ochrony krajobrazu. Zagadnienie to nie jest wcale (lub jest w znikomym stopniu) uwzględniane przy planowaniu zagospodarowania przestrzeni i w związanych z tym przepisach. Taki stan rzeczy wynika częściowo z braku standardów odnoszących się do krajobrazu – jego waloryzacji i użytkowania. W efekcie

w wielu regionach Polski w zastraszającym tempie degradacji ulegają walory krajobrazowe (rozumiane jako powiązany funkcjonalnie system składowych biotycznych, abiotycznych i kulturowych).

28. **Pozorna ochrona obszarów chronionego krajobrazu.** Obszary chronionego krajobrazu, zajmujące w Polsce największą powierzchnię spośród wszystkich form ochrony, są „chronione” praktycznie tylko z nazwy. Wobec braku skutecznych rygorów ochronnych dla tych terenów odnosi się wrażenie, że obecnie jedynym uzasadnieniem ich istnienia jest poprawianie statystyki udziału procentowego terenów objętych obszarową ochroną przyrody.
29. **Brak prawnej regulacji formy ochrony „narodowy geopark”.** Geoparki to międzynarodowa, wieloprzestrzenna forma kompleksowej ochrony dziedzictwa geologicznego, podlegająca kompetencji UNESCO. Jest ona coraz szerzej stosowana – od 2000 r. utworzono 28 geoparków w Europie i 20 poza nią. Są one tworzone równocześnie w celu zachowania regionalnych krajobrazów przyrodniczych i kulturowych, oraz szerokiej promocji obszaru w dydaktyce i turystyce. Ich status jest porównywalny z siecią Natura 2000. Polskie prawo nie uwzględnia powoływania narodowych geoparków ani innych porównywalnych form ochrony.

III. Problemy związane z rozpoznaniem walorów przyrodniczych i planowaniem ochrony

30. **Brak planów ochrony lub ich nieprzestrzeganie.** Zasady sporządzania planów ochrony są zmieniane co kilka lat, nie zapewniając stabilności procesów planowania ochrony. Również najnowszy projekt nowelizacji ustawy o ochronie przyrody wprowadza kolejne zmiany. Wiele planów ochrony rezerwatów, parków narodowych i krajobrazowych utraciło ważność po wprowadzeniu obecnej ustawy o ochronie przyrody, a nowych nie sporządzono. W wielu rezerwach ochronę przyrody realizuje się w oparciu o krótkoterminowe zadania ochronne. W tych zaś przypadkach, w których plany ochrony (zwłaszcza parków krajobrazowych) zostały uzgodnione z radami gminnymi i zostały zatwierdzone w drodze rozporządzenia przez Wojewodów, bywają one ignorowane przez Ministerstwo Środowiska w postępowaniach odwoławczych od decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.
31. **Niski poziom zlecanych opracowań przyrodniczych.** Zgodnie z polskim prawem, raporty oddziaływania inwestycji na środowisko, w tym także na obszary Natura 2000, plany ochrony, a także inne opracowania fizjograficzne, może przygotowywać każdy. Brakuje systemu sprawdzania kwalifikacji czy licencjonowania osób i firm przygotowujących takie dokumenty. W przypadku przetargów zwykle jedynym lub głównym kryterium wyboru oferty jest cena. Sprawia to, że ekspertyzy te, w szczególności w części dotyczącej środowiska przyrodniczego, miewają zastraszająco niski poziom, a często są oparte o nieaktualne dane lub są zupełnie sprzeczne ze stanem rzeczywistym. Wciąż niska jest także przeciętna jakość programów ochrony przyrody w nadleśnictwach, co wynika m.in. z niedostatecznej identyfikacji różnorodności biologicznej w lasach. Wszystko to prowadzi np. do błędów przy decyzjach dopuszczających do różnych przedsięwzięć lub braku właściwych działań ochronnych, a to z kolei do konfliktów oraz degradacji walorów przyrodniczych.
32. **Słabe postępy w inwentaryzacji krajowych zasobów siedlisk przyrodniczych i gatunków.** Wciąż mamy duże luki wiedzy o rozmieszczeniu i zasobach gatunków i siedlisk przyrodniczych. Spowodowane jest to brakiem wsparcia badań faunistycznych i florystycznych, dostarczających podstawowych informacji o występowaniu gatunków i

wielkości ich populacji. Nadal nie podjęto zadania skartowania siedlisk przyrodniczych w skali kraju. Zagrożeniem są także źle zorganizowane próby uzupełnienia wieloletnich zaniedbań w ciągu jednego roku – aktualnie prowadzona przez Lasy Państwowe powierzchniowa i pospieszna „inventaryzacja” siedlisk i gatunków na terenach leśnych budzi wiele poważnych wątpliwości metodycznych.

33. **Niedostateczny monitoring przyrodniczy.** Monitoring krajowych zasobów przyrody jest niewystarczający. Jedyne systematycznie i od wielu lat zbierane dane dotyczą drzewostanów leśnych. Państwowy monitoring innych elementów przyrody (np. gatunków roślin i zwierząt, torfowisk) w skali kraju jest chaotyczny i nie udaje się utrzymać jego ciągłości. Indywidualne wysiłki instytucji naukowych i organizacji pozarządowych nie są zintegrowane w całościowy system. Rozpoczęty w 2005 r. monitoring siedlisk przyrodniczych i gatunków z załączników do Dyrektywy Siedliskowej jest niewystarczający w świetle wymogów Dyrektywy.
34. **Brak systemu informacji o działaniach ochronnych i ich efektach.** Brak skutecznego systemu informacji o realizowanych w Polsce projektach z zakresu ochrony różnorodności biologicznej, szczątkowa ewaluacja ich realnie osiągniętych efektów, słaba dyskusja naukowa o wynikach działań – wszystko to przyczynia się do braku informacyjnego sprzężenia zwrotnego, służącego unikaniu dublowania wysiłków oraz ulepszaniu metod ochrony.
35. **Kompensacja przyrodnicza niewłaściwie planowana i realizowana.** Brakuje właściwej wiedzy (także w organach ochrony przyrody), czym jest kompensacja przyrodnicza w rozumieniu Dyrektywy Siedliskowej. Często jako działania kompensacyjne zatwierdzane są prace nie mające nic wspólnego rekompensowaniem strat powodowanych przez inwestycję konkretnym gatunkom lub siedliskom. Bywa też, że działania te stanowią zagrożenie dla innych cennych siedlisk (przykład – propozycja zalesiania cennych łąk w Bereźnikach jako kompensacja strat przyrodniczych nad Rospudą). Brakuje opracowań dobrych praktyk czy wskazań w tym zakresie dla poszczególnych gatunków czy typów siedlisk. Ponadto obecnie kompensacja przyrodnicza stosowana jest niemal wyłącznie na obszarach Natura 2000, podczas gdy każde pozwolenie na budowę powinno być obwarowane kompensacją, jeśli inwestycja powoduje szkody przyrodnicze.

IV. Problemy związane z finansowaniem

36. **Niedostateczne finansowanie ochrony przyrody ze środków krajowych i niewłaściwa alokacja środków.** NFOŚiGW oraz gminne i wojewódzkie FOŚiGW na ochronę przyrody przekazują znikomy procent środków. Wymagania stawiane wnioskodawcom często uniemożliwiają uzyskanie funduszy na wiele zadań. Często duże środki przeznaczone na „ochronę przyrody” są przyznawane na projekty, które nie mają nic wspólnego z rzeczywistą ochroną walorów przyrodniczych – np. dofinansowanie hodowli bażantów, remonty budynków czy zwalczanie pasożytów w komercyjnych pasiekach.
37. **Bariery organizacyjne utrudniające pozyskiwanie krajowych środków na ochronę przyrody.** Bariery organizacyjne utrudniają, a niekiedy uniemożliwiają jednostkom budżetowym (np. dyrekcjom parków narodowych czy wojewódzkim konserwatorom przyrody) pozyskiwanie na ochronę przyrody środków z NFOŚiGW, wojewódzkich FOŚiGW, EkoFunduszu i innych źródeł. W przyszłości problem będzie dotyczyć także programów operacyjnych i funduszy strukturalnych. Obowiązujące przepisy blokują jednostkom budżetowym możliwość planowania i deklarowanie własnego wkładu do długookresowych projektów i uniemożliwiają im pozyskiwanie dotacji. Zdarza się często, że dostępne środki pozostają niewykorzystane z braku aplikujących o nie instytucji i

dobrych projektów (np. środki na ochronę obszarów ptasich Natura 2000 w EkoFunduszu).

38. **Niski stopień wykorzystania środków zagranicznych na ochronę przyrody.** Polskę cechuje wyjątkowo niska, w porównaniu z innymi krajami UE (w tym także z nowymi członkami) skuteczność pozyskiwania europejskich środków na ochronę przyrody, np. Funduszu LIFE, spowodowana brakiem rozwiązań prawno-organizacyjnych wspomagających beneficjentów (brak możliwości kredytowo-poręczeniowych; przepisy obowiązujące jednostki budżetowe). Brakuje skutecznych działań na rzecz rozwiązania tego sygnalizowanego od dawna problemu. W przyszłym LIFE+ istnieje zagrożenie, że Polska nie będzie w stanie wykorzystać należnej jej alokacji finansowej na ochronę przyrody.
39. **Niewystarczające wykorzystanie programu rolnośrodowiskowego.** Mimo udostępnienia przez Wspólnotę Europejską skutecznego narzędzia finansowego ochrony przyrody, jakim jest program rolnośrodowiskowy, degradacji ulegają walory przyrodnicze polskiej wsi. Niewielu rolników aplikuje o dopłaty rolnośrodowiskowe, preferując dopłaty bezpośrednie, co po części wynika ze słabej aktywności ośrodków doradztwa rolniczego w tym zakresie. Korzystanie z programu rolnośrodowiskowego nie jest wystarczająco promowane przez Państwo – prowadzi to do zaniku biocenoz łąkowych, murawowych, pastwiskowych i gatunków związanych z agrocenozami.
40. **Błędy w systemach dopłat do rolnictwa ograniczają pozytywne efekty Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW).** Mimo wielu pozytywów wdrażania Krajowego Programu Rolnośrodowiskowego, skuteczność jego jest i będzie ograniczana przez zbyt mały wybór pakietów oraz dokuczliwe błędy w konstrukcji niektórych z nich. Zupełnie brakuje w Programie mechanizmów ochrony chwastów polnych, które są dziś najbardziej zagrożoną grupą roślin. W rezultacie, mimo deklaracji starań o „proekologiczny” charakter rolnictwa, w ciągu najbliższych lat możemy utracić istotny komponent różnorodności biologicznej. Nie wdrożono i nie planuje się w najbliższym czasie pakietu „użytki przyrodnicze” który pomógłby ochronić nieproduktywne elementy przestrzeni rolniczej – śródpolne oczka, zabagnienia, zarośla. W rezultacie rolnicy likwidują i „uproduktywniają” te ostoje różnorodności biologicznej, nie mają bowiem żadnej motywacji do ich utrzymywania (powierzchnie nieproduktywne są wyłączone z dopłat bezpośrednich, a nie ma za nie żadnej płatności rolnośrodowiskowej). W pakietach rolnośrodowiskowych znajdują się wątpliwe z przyrodniczego punktu widzenia zapisy, jak np. nakaz koszenia miedz, zezwolenie na „konserwację” rowów odwadniających (nawet w ramach pakietów teoretycznie chroniących bagienne siedliska przyrodnicze), niewłaściwa motywacja finansowa. W rezultacie wdrożenie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, choć prawdopodobnie wpłynie na środowisko, nie doprowadzi do osiągnięcia na obszarach rolnych celu zatrzymania utraty różnorodności biologicznej.
41. **Niejasne zasady „płatności Natura 2000” w ramach osi II PROW.** Pomimo zaplanowania w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 płatności, które miałyby wspierać proprzyrodnicze sposoby gospodarki rolnej, zasady tych płatności pozostają niejasne. Nie ma pewności, czy rzeczywiście mechanizm ten zapewni skuteczną ochronę cennych siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000, tym bardziej, że zapowiada się znaczne opóźnienie jego wdrożenia.
42. **Niewłaściwy system odszkodowań za straty powodowane przez gatunki chronione.** Wydaje się znaczne sumy na odszkodowania za straty powodowane przez niektóre gatunki, w niewielkim stopniu uzależniając ich wypłaty od podjęcia wspieranych przez organy ochrony przyrody działań zapobiegawczych. Nie stosuje się też rozwiązań

alternatywnych – np. premii za retencję zamiast odszkodowań za straty w wypadku podtopień spowodowanych przez bobry. Obecny system nie zachęca do działań zmierzających do minimalizacji ryzyka wystąpienia szkód.

V. Problemy praktyki zarządzania chronionymi obszarami i siedliskami

43. **Niedokończony system krajowych obszarów chronionych w Polsce.** Pomimo rozpoznania ich walorów i prowadzonych od dziesięcioleci starań, wciąż wiele miejsc i obszarów kluczowych dla ochrony polskiej przyrody pozostaje nieobjętych krajowymi formami ochrony przyrody (lub objętych tylko bardzo słabymi formami). Wciąż nie utworzono postulowanych od dawna parków narodowych: Jurajskiego, Mazurskiego ani Turnickiego. Praktycznie zamarło tworzenie parków krajobrazowych, mimo że według wykonanych analiz potrzeba ich jeszcze około 50. W Polsce powstaje rocznie średnio 10 nowych rezerwatów przyrody, mimo że do utworzenia reprezentatywnej ich sieci potrzeba ich jeszcze co najmniej około 400. W niektórych województwach od lat nie powstał żaden rezerwat. Niewiele też zrobiono, by wprowadzić w życie kompleksową ochronę dolin rzecznych. Sieć Natura 2000 jedynie częściowo wypełnia tę lukę, gdyż wchodzące w jej skład obszary chronią jedynie wybrane gatunki i typy siedlisk.
44. **Przesadna ingerencja w ekosystemy leśne parków narodowych i niektórych rezerwatów.** Przebudowy drzewostanów, nasadzenia, zabiegi ochronne, prześwietlenia, trzebieże i pozyskiwanie drewna na sprzedaż powodują, że drzewostany w parkach niewiele różnią się od lasów gospodarczych. Hasło przebudów drzewostanów stało się powszechnie stosowanym pretekstem dla parków narodowych do wnioskowania do NFOŚiGW o środki finansowe. Stoi to w wielu przypadkach w sprzeczności z zasadami ochrony ekosystemów leśnych w parkach, w których preferowana powinna być ochrona naturalnych procesów ekologicznych. Ponadto brak ścisłych uregulowań powoduje, że od lat rozpowszechniła się praktyka gościnnych polowań w parkach narodowych, organizowanych pod hasłem redukcji liczebności gatunków łownych. Polowania takie, realizowane często przez prominentnych urzędników państwowych, działają demoralizująco na personel parków oraz miejscową ludność. Parki narodowe, w których zachodzi potrzeba redukcji atrakcyjnych pod względem łowieckim gatunków, stają się łowiskami specjalnymi dla uprzywilejowanych. Podobnie w niektórych rezerwach przyrody obejmujących ekosystemy leśne istnieje presja na wykonywanie w nich zabiegów przypominających typową gospodarkę leśną, a odległych od rzeczywistych potrzeb ochrony przyrody. Presji tej ulegają niektórzy wojewodowie sporządzający i ustanawiający zadania ochronne i plany ochrony.
45. **Zmniejszanie roli ochrony ścisłej.** Wbrew wiedzy ekologicznej, często rezygnuje się ze stosowania ochrony ścisłej (biernej) tam, gdzie jest to możliwe i celowe, tj. w ekosystemach samorzutnie powracających do stanu niemal pierwotnego. Paradoksalnie, presja na zaniechanie ochrony ścisłej dotyczy przede wszystkim rezerwatów na obszarach leśnych, szczególnie predestynowanych do takiej ochrony. Dotyczy to nawet lasów najbardziej zbliżonych do pierwotnych, w nowo utworzonych, dużych rezerwach Puszczy Białowieskiej (poza Białowieskim Parkiem Narodowym). Ponadto nadal zdarza się, że rezerwaty w lasach są zubożane o martwe drewno, mimo że jest ono ostoją rzadkich i zagrożonych gatunków ściśle z nim związanych.
46. **Zaniechanie czynnej ochrony siedlisk, które takich działań wymagają.** Część rezerwatów chroniących ekosystemy nieleśne (zwłaszcza łąki, murawy kserotermiczne, niektóre mokradła, zmeliorowane torfowiska wysokie) jest (błędnie) objęte ochroną ścisłą (bierną), co powoduje degradację ich walorów przyrodniczych. Nawet jeśli objęto je ochroną czynną, konieczne działania ochronne często nie są wprowadzane w życie.

Implementację zalecanych zabiegów zwykle uniemożliwia brak środków finansowych na ten cel w gestii zarządcy rezerwatu (tj. wojewody), ale przyczyną bywają też wadliwe przepisy lub brak rozwiązań organizacyjnych.

47. **Zablokowanie powoływania użytków ekologicznych w Lasach Państwowych.** W oparciu o interpretację DGLP, Lasy Państwowe odmawiają zgody na tworzenie użytków ekologicznych na gruntach leśnych zalesionych, nawet w przypadku gruntów nie mających znaczenia gospodarczego (np. bory bagienne). Utrudnia to racjonalne projektowanie i powoływanie sieci użytków ekologicznych.
48. **Niedostatek martwego drewna w ekosystemach leśnych.** Polska odstaje negatywnie od reszty Europy i Ameryki Północnej pod względem ochrony zasobów martwego drewna, uważanych obecnie za kluczowy element ekosystemów leśnych. Praktyka polskiego leśnictwa – mimo deklaracji, że problem jest dostrzegany – zakłada utrzymywanie zasobów na poziomie znacznie mniejszym, niż jest to potrzebne dla ochrony różnorodności biologicznej.
49. **Niedostatek powierzchni referencyjnych w lasach.** Poza nielicznymi rezerwatami ścisłymi, powierzchniami badawczymi oraz powierzchnią w nadleśnictwie Pisz, brakuje w lasach powierzchni wyłączonych z gospodarki leśnej, które umożliwiłyby śledzenie naturalnych procesów i wzorowanie na nich gospodarki leśnej.
50. **Niewłaściwa polityka przestrzenna zalesiania.** Środki przeznaczane obecnie w Polsce na zalesienia gruntów rolnych (PROW) mogłyby przysłużyć się odbudowie spójności obszarów leśnych oraz odtwarzaniu korytarzy ekologicznych. Tymczasem o lokalizacji zalesień decyduje głównie zainteresowanie rolników i odbywają się one całkowicie przypadkowo. Nie tylko nie ma spójnej, przestrzennej koncepcji zalesień, ale nawet skutecznych mechanizmów zapobiegających zalesianiu cennych nieleśnych siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków związanych z terenami otwartymi.
51. **Minimalny udział naturalnych odnowień i zalesień.** Pomimo wielu deklaracji o „ekologiczności” polskiego leśnictwa, pod względem wykorzystania odnowień naturalnych Polska zajmuje czwarte od końca miejsce w Europie, wyprzedzając tylko Irlandię, Anglię i Czechy. Zalesianie gruntów nieleśnych również następuje prawie wyłącznie na drodze sztucznego sadzenia drzew. Minimalne jest wykorzystanie naturalnej sukcesji.
52. **Brak dostatecznej ochrony drobnych enklaw przyrodniczych.** W krajobrazie rolniczym i zurbanizowanym kluczowymi elementami dla zachowania różnorodności biologicznej są drobne enklawy przyrodnicze – oczka wodne, grupy drzew, krzewów, miedze, aleje itp. Niestety, brak skutecznej i trwałej ochrony sprawia, że ich liczba szybko się kurczy. W wielu regionach obserwuje się masowe niszczenie szpalerów, alei i innych zadrzewień przy okazji remontów dróg, regulacji rzek i prac melioracyjnych, często pod hasłem podnoszenia bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zubożeniu podlega nie tylko krajobraz kulturowy, ale przerywane są także ciągi ekologiczne biegnące wzdłuż tych liniowych struktur przyrodniczych. Małe zbiorniki wodne i zabagnienia są zasypywane, miedze zaorywane. Odbywa się to przy akceptacji, bierności lub braku kompetencji lokalnych organów ochrony przyrody i innych jednostek administracji.
53. **Niedostateczna ochrona dolin rzecznych.** Utrzymanie i przywracanie naturalnego charakteru dolin rzecznych jest na świecie jednym z priorytetów w ochronie przyrody, tymczasem w Polsce doliny rzek i ich koryta nadal ulegają silnym przekształceniom. Z jednej strony upraszczanie struktury koryt rzecznych w ramach tzw. robót regulacyjnych i utrzymaniowych, a z drugiej – postępująca zabudowa nieobwałowanych terenów

zalewowych istotnie pogarszają jakość ekosystemów wód płynących. Dotychczas brakuje mechanizmów prawnych (dotyczy to również planowania przestrzennego) powstrzymania inwestowania i niewłaściwego zagospodarowywania przez samorządy terenów zalewowych. Problemem jest też odsprzedawanie tych terenów osobom fizycznym przez Agencję Nieruchomości Rolnych, zamiast przeznaczania ich na cele zwiększania retencji dolinowej i ochrony różnorodności biologicznej. Ekosystemy dolin rzecznych są też bardzo słabo reprezentowane w systemie obszarów chronionych. Choć Sieć Natura 2000 stanowi potencjalną możliwość poprawy sytuacji, obejmowanie dolin rzecznych tą formą ochrony spotyka się ze szczególnie silnym i skutecznym oporem, zwłaszcza lobby hydrotechnicznego.

54. **Masowa regulacja i zabudowa hydrotechniczna niewielkich rzek i strumieni.** Władze samorządowe i wojewódzkie zarządy melioracji i urzędów wodnych powszechnie dążą do kosztownej regulacji małych i średnich cieków. Około 400 mln Euro w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich (działanie 2.5 – gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi), około 520 mln w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko oraz co najmniej kilkaset mln w Regionalnych Programach Operacyjnych może zostać wykorzystane na regulacje rzek, budowle hydrotechniczne i melioracje. Bez ustalenia dokładnych kryteriów naboru i oceny merytorycznej projektów pod kątem ich potencjalnego wpływu na środowisko istnieje duże niebezpieczeństwo wykorzystania środków pomocowych na masowe niszczenie ekosystemów wodnych. Jednocześnie niewielkie środki są przeznaczane na renaturyzację rzek oraz na wprowadzenie w życie opracowanych, na zlecenie Ministerstwa Środowiska, „Zasad dobrej praktyki utrzymania rzek i potoków górskich”. Prowadzi to do zaniku ekosystemów bagiennych (np. lasów łągowych, łąk, torfowisk źródłiskowych i przepływowowych), jak również zaniku tarlisk ryb i siedlisk wielu zagrożonych wymarciem organizmów wodnych. Problemem bywa też wznoszenie na nieregulowanych dotychczas rzekach małych elektrowni wodnych, zmieniających charakter rzek i przecinających trasy migracyjne ryb wędrownych, co może mieć zarówno negatywne konsekwencje przyrodnicze, jak i gospodarcze.
55. **Postępująca eutrofizacja Bałtyku – problem niezauważany i ignorowany.** Polska pozostaje największym dostawcą azotanów i fosforanów wnoszonych rzekami do Bałtyku. Brakuje ogólnokrajowych działań na rzecz redukcji zanieczyszczeń obszarowych (choć dla poprawy sytuacji konieczna jest redukcja azotu pochodzenia rolniczego). W zakresie redukcji zanieczyszczeń i poprawy jakości wód rząd stawia wyłącznie na realizację Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych (KPOŚK), choć wiadomo, że jest to niewystarczające: wcale nie rozwiązuje problemu zanieczyszczeń obszarowych i tylko częściowo rozwiązuje problem zrzutu fosforu ze ścieków komunalnych.
56. **Niezadawalający postęp w ochronie przyrody nieożywionej.** Liczne dobrze udokumentowane i merytorycznie uzasadnione projekty objęcia elementów przyrody nieożywionej ochroną w formie pomników przyrody, stanowisk dokumentacyjnych czy rezerwatów nie są od lat realizowane. W efekcie tego, skuteczność ochrony tych walorów jest znacząco mniejsza niż w przypadku przyrody ożywionej. Również przy ochronie obszarów Natura 2000 walory przyrody nieożywionej w praktyce nie są uwzględniane, choć to one zwykle decydują o typie i stanie siedlisk przyrodniczych. Poza kilkoma jaskiniami udostępnionymi turystycznie na zasadach odpłatnych, ochrona jaskiń w Polsce jest iluzoryczna. Do większości jaskiń jest swobodny dostęp przez cały rok. W związku z rozwijającym się ruchem speleologicznym szata naciekowa ulega szybkiej dewastacji. Co gorsza – w prawie wszystkich jaskiniach (w tym także w części tych odpłatnie udostępnianych) dopuszcza się ich penetrację w okresie zimowym, co jest sprzeczne z

zasadami ochrony zimujących w nich nietoperzy. Brakuje także skutecznych prawnych i organizacyjnych rozwiązań, regulujących zasady realizacji upowszechniającego się sportu wspinaczkowego na terenach wrażliwych przyrodniczo. Przyczynia się to do niszczenia nie tylko rzeźby form skalnych, ale i unikatowych siedlisk i roślinności naskalnej.

VI. Problemy praktyki zarządzania gatunkami

57. **Brak zróżnicowania zakazów w ochronie gatunkowej.** Obecna ustawa o ochronie przyrody dopuszcza zróżnicowanie rygorów ochrony w odniesieniu do różnych gatunków objętych ochroną ścisłą. Tymczasem poza zakazem fotografowania niektórych gatunków zwierząt, praktycznie wszystkie zakazy wymienione w ustawie są zastosowane w stosunku do wszystkich chronionych gatunków. Ten brak zróżnicowania w niektórych przypadkach sprowadza ochronę do absurdu (np. posiadanie pióra łabędzia stanowi wykroczenie), kompromitując tę formę ochrony.
58. **Niedostateczne wykorzystanie stref ochrony dla niektórych gatunków.** Ustawa o ochronie przyrody umożliwia tworzenie stref ochrony dla różnych gatunków zwierząt, roślin i grzybów. Niestety forma ta, choć potencjalnie bardzo skuteczna i sprawdzona w praktyce, nie jest wykorzystywana poza ochroną ptaków. Wynika to z kilku przyczyn. Po pierwsze – lista chronionych strefowo porostów stanowi wynik błędu Ministra. Pomimo że PROP od kilku lat zwraca na to uwagę, wciąż błąd ten nie jest korygowany, kompromitując całą ideę ochrony strefowej. Inną przyczyną wstrzeźliwości w sięganiu po tę formę jest to, że ustawa nie nadaje żadnemu organowi delegacji do wydawania zezwoleń na czynności zakazane w strefach ochrony (poza wycinaniem drzew i krzewów). Nie ma też możliwości elastycznego wprowadzania poszczególnych zakazów. Takie zbyt sztywne rozwiązanie powoduje z jednej strony narastanie konfliktów wobec niektórych stref, a z drugiej sprawia, że w wielu przypadkach strefy w ogóle nie są wyznaczane, aby uniknąć kłopotów z przestrzeganiem zbyt rygorystycznych przepisów. Dodatkowo w odniesieniu do niektórych gatunków nietoperzy limit liczebności w zimowisku jest zbyt wysoki oraz w ogóle nie ma możliwości utworzenia strefy chroniącej kolonię rozrodczą.
59. **Odstrzały jako jedyna reakcja na „przegęszczenie” populacji chronionych zwierząt.** W przypadku kilku gatunków zwierząt (w szczególności wilka, żubra, łosia) regularnie powtarzają się postulaty ograniczania lokalnych „przegęszczeń populacji” poprzez odstrzał części osobników. Hamuje to ich naturalną dyspersję. W znikomym stopniu stosuje się odłowy osobników w celu kontrolowanego zasiedlania kolejnych, dogodnych dla danych gatunków siedlisk, podczas gdy w związku z fragmentacją siedlisk powinna być to jedna z podstawowych metod ochrony populacji wielu zagrożonych gatunków.
60. **Zakłócenie równowagi pomiędzy drapieżnikami a ofiarami.** Masowe szczepienia dzikich mięsożerców przeciwko wściekliźnie drastycznie zaburzyły równowagę ekologiczną, przyczyniając się do eksplozji populacji lisów i jenotów, co z kolei odbija się negatywnie na populacjach ich ofiar, stwarzając realną groźbę ekstynkcji niektórych gatunków. Postulat podjęcia rzeczowej dyskusji na temat epidemiologicznego, ekonomicznego i ekologicznego sensu tych działań nie jest realizowany.
61. **Modernizacje budynków, powodujące śmiertelność ptaków i zanik ich schronień.** W wyniku prac związanych z modernizacją budynków (np. ocieplaniem) zanikają miejsca lęgowe wielu ptaków – np. wróbli, jaskółek, jerzyków, pustulek. Często podczas prac remontowych zwierzęta te giną (np. zamurowywane). Brak działań ograniczających i kompensujących to zagrożenie (np. stosowania specjalnych lęgowych skrzynek podociepleniowych) prowadzi do znaczącej redukcji liczebności wielu gatunków ptaków.

Niestety, sprawę tę pozostawiono dobrej woli organów wydających pozwolenia na modernizację obiektów budowlanych i tylko nieliczne z nich zobowiązują inwestorów do przestrzegania prawa w tej materii.

62. **Brak skutecznej ochrony schronień nietoperzy.** Wiele gatunków nietoperzy wybiera sobie za schronienia budowle utworzone przez człowieka – strychy, szczeliny w budynkach, stare fortyfikacje np. Brakuje skutecznej ochrony tych schronień – zarówno prawnej (np. nie utworzono ani jednej strefy ochronny kolonii nietoperzy), jak i fizycznej (zabezpieczeń przed niepokojeniem, np. poprzez okresowe zamykanie). Brak także praktyki zawierania umów z właścicielami budynków, dotyczących właściwego zarządzania tymi schronieniami.
63. **Kłusownictwo w wodach śródlądowych oraz lasach.** Kłusownictwo wędkarskie i rybackie jest tak rozpowszechnione w całym kraju, że miejscami przybiera rozmiar kłęski, a jednocześnie bywa powszechnie tolerowane. W proceder ten masowo są angażowani nieletni. Niewielkie ciek i jeziora są często w jego wyniku niemal zupełnie pozbawiane ryb. Brakuje nie tylko zwalczania, ale i działań edukacyjnych w tym zakresie. Również kłusownictwo na zwierzynę łowną oraz lądowe zwierzęta chronione przybiera regionalnie duże rozmiary. Stosowane są przy tym bardzo niehumanitarne metody odłowu. Niektóre zwierzęta chronione są „tępione” za pomocą trucizn lub specjalnych pułapek (np. klatek z kolcami i żywą przynętą – do zabijania ptaków drapieżnych). Jednocześnie przepisy nie umożliwiają ścigania produkcji, sprzedaży i posiadania takich pułapek służących do zabijania gatunków chronionych.
64. **Przyrodniczo nieefektywne systemy zarybień oraz zarządzania zasobami ryb.** Eksploatacja zasobów ryb w wodach śródlądowych jest prowadzona w oparciu o dzierżawę obwodów rybackich. Jednym z podstawowych, a często rozstrzygających kryteriów w przetargach na dzierżawę jest deklarowana wielkość i wartość zarybień. W połączeniu z presją wędkarską, której skala przekracza wielkość reprodukcji, powoduje to, że w większości obwodów prowadzi się zarybienia na dużą skalę, w tym materiałem pochodzącym z innych zlewni i gatunkami obcymi. Program restytucji ryb wędrownych, prowadzony przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz zatwierdzony przez Ministra Środowiska, pochłania kilka mln. zł/rok. Środki te są przeznaczane wyłącznie na zarybienia, głównie starszymi stadiami rozwojowymi (dla restytucji populacji właściwsze byłyby stadia jak najmłodsze). Nie odtwarza się tarlisk, nie likwiduje przeszkód na trasach wędrówek ryb, nie reguluje się presji rybackiej i wędkarskiej. Nie robi się praktycznie niczego dla wypełnienia rezolucji HELCOM w sprawie restytucji łososia. Kolejne potencjalne rzeki łososiowe są przegradzane, a tzw. prace regulacyjne i utrzymaniowe oraz legalne i nielegalne pobory żwiru niszczą kolejne tarliska.
65. **Nieskuteczna kontrola rybołówstwa morskiego.** Mimo istnienia regulacji ochronnych, szara strefa połowów dorsza, przyłowów torbuta, morświna itp., jest szacowana na 100-300% sfery legalnej. Przyczynia się to do degradacji zasobów przyrodniczych Bałtyku.
66. **Gospodarka rybicka dopuszcza introdukcję groźnych gatunków.** Zbyt mały jest stopień kontroli nad celowymi introdukcjami ryb. Regularnie zarybia się polskie wody gatunkami obcymi, bądź materiałem zarybieniowym pochodzącym z obcych geograficznie populacji. Na wodach górskich i podgórskich, a nawet w Zatoce Gdańskiej istnieje np. duża presja na zarybianie pstrągiem tęczowym (wpuszczany jest także bez zezwoleń). Gatunkiem popularnym w zarybieniach (np. stosowanym w Narwi oraz Pisie) jest też głowacica (gatunek z dorzecza Dunaju). Stanowi to poważne zagrożenie dla rodzimych gatunków (ryb, bezkręgowców, roślin). Nie przestrzega się zaleceń i wskazań listy gatunków ryb niedopuszczalnych w zarybieniach wód rodzimych. Poważne błędy w

tym względzie spotyka się także w operatach rybackich, które mimo tego otrzymują pozytywne opinie i są realizowane..

67. **Introdukcja lub hodowla zwierząt łownych z gatunków obcych, w tym inwazyjnych.** Definicja gatunków zwierząt gospodarskich w Ustawie o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich jest niejednoznaczna, przez co za zwierzę gospodarskie można uznać jelenia sika oraz marala. Na hodowlę „zwierząt gospodarskich” nie jest konieczna zgoda Ministra Środowiska – w związku z tym zarówno oba te inwazyjne, obce gatunki są coraz powszechniej hodowane jako zwierzęta fermowe. Tymczasem są one nosicielami groźnego obcego pasożytniczego nicienia *Asworthius sidemi*, który zaatakował np. bieszczadzką i białowieską populację żubra. W prywatnych hodowlach pojawiają się bizona oraz żubronie, a do lasów wypuszcza się obce naszej faunie daniele, a także świniodziki (mieszance dzików i świń domowych).
68. **Brak skutecznej regulacji hobbystycznych hodowli obcych, inwazyjnych gatunków zwierząt.** Coraz popularniejsze staje się hodowanie zwierząt egzotycznych. Część z nich należy do inwazyjnych gatunków obcych (np. żółw czerwonołody, szop pracz, rak luizjański, bernikla kanadyjska, mandarynka). Nie ma list gatunków stanowiących zagrożenie dla przyrody lub ludzi, objętych zakazem sprowadzania do kraju. Polska nie wprowadza ograniczeń w posiadaniu, hodowli i handlu takimi gatunkami. Brak obowiązku indywidualnego znakowania hodowanych okazów uniemożliwia wyciągnięcie konsekwencji wobec hodowców zaniedbujących obowiązek udaremnienia ich ucieczek. Osoby, które nie chcą lub nie mogą dłużej prowadzić hodowli, często wypuszczają zwierzę na wolność, co może stwarzać poważne zagrożenie dla rodzimej przyrody. Wynika to zarówno z braku świadomości, że czyn taki jest nielegalny i szkodliwy dla przyrody, jak również z braku alternatywy umożliwiającej dalsze traktowanie zwierzęcia w sposób humanitarny (np. brak azyli, do których można oddawać niechciane zwierzęta). Podobnie przedstawia się także sytuacja z gatunkami stanowiącymi zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi.
69. **Powszechne stosowanie roślin z gatunków obcych, w tym inwazyjnych.** Przepisy niewystarczająco blokują wprowadzanie gatunków obcych w gospodarce leśnej. Należy przy tym pamiętać, że gatunki obce zgodnie z definicją Konwencji o Różnorodności Biologicznej to wszystkie gatunki poza naturalną granicą zasięgu – a więc także gatunki górskie (np. modrzew) sadzone na niżu itp. Przepisy dotyczące nasiennictwa leśnego zapobiegają stosowaniu obcych ekotypów podstawowych gatunków lasotwórczych, ale zasady hodowli lasu nie zapobiegają wprowadzaniu gatunków obcych w lasach w roli domieszek; w rezultacie stosowanie takich gatunków jest wciąż powszechne. Ustawa o ochronie przyrody dopuszcza introdukcję do środowiska przyrodniczego roślin z obcych gatunków (nawet, jeśli są inwazyjne) przy zakładaniu i utrzymywaniu terenów zieleni oraz zadrzewień poza lasami i obszarami objętymi formami ochrony przyrody. Gatunki obcych roślin wykorzystywane są więc powszechnie np. do tworzenia pasów zadrzewień wzdłuż nowobudowanych autostrad, co stwarza poważne zagrożenia dla rodzimych gatunków i siedlisk. Polityka energetyczna państwa zakłada wzrost udziału energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych, w tym tzw. roślin energetycznych. Wiele z gatunków dopuszczanych do uprawy tym celu to gatunki obce, które są inwazyjne (np. rdestowce) lub potencjalnie inwazyjne (np. miskant olbrzymi, ślazowiec pensylwański). W dodatku rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o objęciu dopłatami upraw roślin energetycznych jest sformułowane w taki sposób, że umożliwia występowanie o dopłaty do upraw obcych, inwazyjnych gatunków wierzb. Nasadzenia w ogrodach i na działkach rekreacyjnych w ogóle nie podlegają ograniczeniom i wykorzystuje się w nich sadzonki i nasiona kupowane w wolnym handlu bez jakiegokolwiek rejonizacji.

70. **Brak strategii postępowania z introdukowanymi, inwazyjnymi gatunkami obcymi.** Mimo, że obserwujemy inwazję wielu obcych gatunków zagrażających rodzimej florze i faunie, brakuje systemu wczesnego wykrywania i długotrwałego monitoringu tych inwazji. Przede wszystkim jednak brakuje regulacji prawnych i rozwiązań organizacyjnych dotyczących postępowania z nowo wykrytymi inwazyjnymi gatunkami obcymi. Nie podejmuje się więc żadnych działań w celu powstrzymania tych inwazji. Rozprzestrzenianie się gatunków inwazyjnych można próbować zatrzymać jedynie w początkowych fazach inwazji. Z każdym rokiem koszty potencjalnej akcji ratowania rodzimych gatunków przed przybyszami gwałtownie rosną, a szanse powodzenia tych działań maleją
71. **Brak azyli dla konfiskowanych zwierząt i roślin egzotycznych.** Skala handlu pochodzącymi z przemytu żywymi zwierzętami i roślinami, także zagrożonych, chronionych gatunków, szybko w Polsce rośnie. Nasz kraj staje się bramą, przez którą zwierzęta te są sprowadzane na rynki europejskie. Tymczasem policja i prokuratura powstrzymują się od zwalczania tej przestępczości, gdyż nie wiadomo co robić z zatrzymanymi i konfiskowanymi okazami. Nie ma azyli, które mogłyby przejmować te zwierzęta. Ogrody zoologiczne nie mają możliwości przyjmowania zwierząt, a możliwości przetrzymywania okazów roślin przez ogrody botaniczne są na wyczerpaniu. Organy ochrony przyrody nie podejmują skutecznych działań w celu rozwiązania tego problemu, mimo że zobowiązuje nas to tego np. Konwencja CITES.
72. **Brak systemu znakowania okazów CITES.** Zgodnie z Konwencją Waszyngtońską oraz powiązаныmi przepisami UE, Polska już wiele lat temu powinna wprowadzić krajowy system znakowania żywych zwierząt z niektórych gatunków oraz niektórych innych typów okazów, obejmujący metodę numeracji, wzory obrączek i innych oznaczeń, uprawnienia do ich przydzielania, metodę rozliczania i rejestracji. Handel okazami, które powinny być obowiązkowo znakowane (np. żółwiami greckimi) odbywa się tymczasem na dużą skalę bez dopełnienia tego obowiązku.
73. **Niedostateczna ochrona *ex situ* chronionych i ginących gatunków roślin.** Pomimo, że poszczególne ośrodki w kraju mają w tym względzie istotne osiągnięcia, brakuje ogólnopolskiego, spójnego programu ochrony zagrożonych gatunków roślin poza ich naturalnym środowiskiem, a przede wszystkim jednego ośrodka koordynującego ochronę *ex situ* rodzimych, dziko żyjących roślin (przede wszystkim zielnych).

VII. Problemy dotyczące edukacji i świadomości społecznej

74. **Przestarzały system nauczania zasad ochrony przyrody.** Absolwenci kierunków przyrodniczych uczelni wyższych są w niewystarczającym stopniu przygotowani do funkcjonowania we współczesnym systemie ochrony przyrody. Sama wiedza biologiczna nie wystarcza. Przyrodnicy są często bezradni wobec zagadnień prawno-administracyjnych, organizacyjnych i finansowych. Nie uczy się ich podstaw zarządzania zespołem ludzkim, planowania i realizacji projektów, współpracy z mediami. Zmniejsza to znacząco efektywność ich działań.
75. **Brak odpowiedniej informacji o sieci Natura 2000.** Wiedza społeczeństwa i władz na temat Natura 2000 jest znikoma. Brak szerszych, skoordynowanych działań w celu wyjaśnienia celowości i założeń funkcjonowania sieci oraz prostowania błędnych wyobrażeń na jej temat. Powoduje to obawy przed tą nową formą ochrony, a także prowadzi do stosowania w praktyce sprzecznej z prawem zasady, że w wypadku konfliktu gospodarki z ochroną gatunków i siedlisk pierwszeństwo należy dać zawsze gospodarce. Brak upowszechnienia wiążących również dla naszego kraju orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawach Natura 2000. Zamiast propagować i wyjaśniać,

na czym polega ochrona tej sieci, bywa, że w oparciu o pseudopatriotyczną frazeologię i emocje prowadzi się krytykę „narzucania przez Europę obcych form ochrony”.

76. **Strach przed nowym.** Nowe formy ochrony przyrody wprowadzone przez prawo unijne – sieć Natura 2000, Ramowa Dyrektywa Wodna, dopłaty rolnośrodowiskowe, system ocen oddziaływania na środowisko, zasady odpowiedzialności za szkody – mimo że są elastyczne, nowoczesne, wsparte dużymi środkami, często spotykają się z rezerwą nie tylko organów ochrony przyrody, ale także środowisk naukowych i niektórych praktyków ochrony przyrody. Wynika to przede wszystkim z braku dostatecznej informacji na temat zasad funkcjonowania tych form, ale także ze zwykłej obawy przed czymś nowym, nieznanym.
77. **Antyprzyrodnicza kampania informacyjna władz.** Zarówno Rząd jak i liczne samorzady propagują za pośrednictwem mediów fałszywą wizję, że walory przyrodnicze są wynikiem zacofania kraju, a ich ochrona stanowi zaporę, upośledzającą możliwości rozwoju gospodarki i infrastruktury. Nie są dostrzegane duże możliwości, jakie dla rozwoju regionów stwarzają ich walory przyrodnicze. Politycy różnych opcji bez zażenowania głoszą tezę, że Polska najpierw powinna wybudować infrastrukturę, a dopiero później troszczyć się o te walory przyrodnicze, które pozostaną – co sprzeczne jest nie tylko z zasadą zrównoważonego rozwoju i z prawem międzynarodowym, ale i z art. 74 Konstytucji RP.

Warszawa, 15 maja 2007 r.