

“Moratorium” i co dalej?

Ocena pierwszych decyzji Ministerstwa Klimatu i Środowiska w sprawie wstrzymania pozyskania drewna na wybranych obszarach leśnych oraz propozycje dalszych działań.

Warszawa, 20 stycznia 2024





Streszczenie

Niniejszy dokument przedstawia analizę decyzji podjętych przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska w sprawie wstrzymania pozyskania drewna na wybranych obszarach leśnych wraz z propozycjami dalszych działań.

Kluczowe fakty:

- Ugrupowania wchodzące w skład rządzącej koalicji podkreślały konieczność wyłączenia części lasów z intensywnej gospodarki leśnej. Znajduje to odzwierciedlenie w ostatnich politykach i obietnicach wyborczych.
- Ministerstwo Klimatu i Środowiska podjęło decyzje o wstrzymaniu / ograniczeniu pozyskiwania drewna w określonych obszarach, obowiązujące do 30 czerwca 2024 r.
- Istnieją wątpliwości prawne dotyczące podstawy 'moratorium' i jego implementacji, z obawami o jego zgodność z zasadami nadzoru w porównaniu do zarządzania w gospodarce leśnej.
- 'Moratorium' wpłynęło na różne grupy interesariuszy, szczególnie na firmy usługowe i przemysł drzewny, ze względu na zmiany w dostępności drewna i ograniczenia operacyjne.
- Przygotowanie działań zmierzających do wprowadzenia ograniczeń w pozyskiwaniu drewna, jak i proces ich wprowadzenia charakteryzowały się pośpiechem, brakiem transparentności, klarowności celów oraz wadliwą komunikacją.

Rekomendacje dalszych działań:

1. Wyraźny podział działań krótko- i długoterminowych: ustanowienie odrębnych zespołów i planów pracy dla opracowania nowej Polityki Ekologicznej Państwa i Polityki Leśnej Państwa, zrewidowanego Narodowego Programu Leśnego i nowych ustaw o lasach i ochronie przyrody.
2. Przedłużenie obecnego 'moratorium' na cały rok 2024, aby uniknąć zakłóceń operacyjnych i umożliwić kompleksowe planowanie.
3. Wszechstronne zaangażowanie interesariuszy: poprawa procesów komunikacji i konsultacji, zwłaszcza z dotychczas pomijanymi grupami, takimi jak firmy usługowe, przemysł drzewny i szersze kręgi organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną przyrody.
4. Implementacja drugiego etapu 'moratorium' na innej podstawie prawnej, zapewniając przejrzystość i szersze zaangażowanie interesariuszy w procesie decyzyjnym.



5. Program “Sto rezerwatów na 100-lecie Lasów Państwowych”: współpraca z Lasami Państwowymi i Generalną Dyrekcją Ochrony Środowiska w celu utworzenia nowych rezerwatów, wykorzystując bazę danych organizacji pozarządowych. Proces wyznaczania obszarów do następnych kroków ‘moratorium’ powinien być skoordynowany z programem wyznaczania nowych i poszerzaniem istniejących rezerwatów.

Suplement - Planowanie Krajowego Systemu Obszarów Chronionych

Zaleca się wdrożenie systemowego podejścia do planowania obszarów chronionych, uwzględniając pełen zakres ekosystemów i potrzeby społeczno-ekonomiczne.

Kluczowe wnioski: ‘moratorium’ stanowi istotny krok w kierunku zrównoważonego zarządzania lasami w Polsce. Jednak wymaga strategicznego planowania, transparentnego przeprowadzenia procesu i zaangażowania wszystkich interesariuszy, aby zapewnić jego sukces i akceptację. Dokument ten wzywa do współpracy w celu rozwiązania obecnych wyzwań w zarządzaniu lasami i wytyczenia zrównoważonej ścieżki na przyszłość.



1. Tło polityczne

Ugrupowania wchodzące w skład rządzącej koalicji już od wczesnych etapów kampanii wyborczej akcentowały konieczność wyłączenia części lasów z intensywnej gospodarki leśnej. W listopadzie 2022 Koalicja Obywatelska i Polska 2050 niemal równocześnie explicite wyraziły postulat „wyłączenia 20% lasów z wycinek”¹, podczas gdy Lewica formułowała wcześniej te punkty programu w sposób bardziej ogólny² (PSL nie zgłosiło żadnego postulatu dotyczącego lasów). Pod koniec kampanii Koalicja Obywatelska sformułowała plan „100 konkretów na 100 dni”, w którym w punkcie dotyczącym lasów zapisano „wyłączymy najcenniejsze przyrodniczo obszary lasów z wycinki i przeznaczymy je tylko na funkcje przyrodnicze i społeczne”.³

W rezultacie, w umowie koalicyjnej zawartej po wyborach zapisano, że „20% najcenniejszych obszarów leśnych zostanie wyłączone z wycinki”.⁴

Warto zaznaczyć, że wybory parlamentarne w 2023 roku były pierwszymi, w których postulaty dotyczące lasów wybrzmiały w takim stopniu. Można nawet zaryzykować tezę, że nigdy dotąd kwestia lasów nie weszła na agendę polityczną i do wyborczych programów partii w tak znaczącym stopniu. Przyczyny tego stanu rzeczy były już przedmiotem rozważań i nie są tematem niniejszego opracowania. Warto jedynie wspomnieć, że w opinii znacznej części interesariuszy związanych z kwestiami ochrony przyrody, podniesienie na poziom polityki partyjnej kwestii „leśnej” wynika ze znacznego zwiększenia się poziomu społecznej wrażliwości dotyczącej tych zagadnień.⁵

W tym miejscu należy również zaznaczyć, że postulaty polityczne skupiają się głównie na problematyce ochrony lasów. Chociaż umowa koalicyjna podkreśla także konieczność dbałości o inne ekosystemy, na przykład rzeki czy torfowiska, to jednak te kwestie nie stanowią dotychczas centralnego punktu dyskusji. Mimo że z perspektywy merytorycznej

¹ <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/2193748,1,lesne-starcie-opozycji-z-prawica-licytuja-sie-na-obietnice-procenty-i-hektary.read>

² Ibid

³ <https://100konkretow.pl/srodowisko/>

⁴ <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9347121.pelna-tresc-umowy-koalicyjnej-dokument.html>

⁵ <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1389934123001041>



ochrona różnorodności innych ekosystemów powinna być traktowana z równą uwagą co ochrona lasów, niniejszy dokument nie porusza tych zagadnień.

W wyniku podziału ministerstw pomiędzy koalicjantów, kierownictwo Ministerstwa Klimatu i Środowiska zostało objęte przez Paulinę Hennig-Kloskę z partii Polska 2050, a wkrótce potem został powołany Sekretarz Stanu (Urszula Zielińska z Koalicji Obywatelskiej), oraz Podsekretarze Stanu: Anita Sowińska z Lewicy, Miłosz Motyka z PSL oraz Mikołaj Dorożala z Polska 2050. W dniu 22 grudnia zostało podpisane zarządzenie Ministra dotyczące podziału kompetencji w Ministerstwie Klimatu i Środowiska.⁶ W myśl tego zarządzenia Departament Leśnictwa i Łowiectwa podlega bezpośrednio Ministrowi, podczas gdy podsekretarz stanu Mikołaj Dorożala nadzoruje Departament Ochrony Przyrody.

2. “Moratorium” z dnia 8 stycznia 2024 roku i jego skutki

W dniu 8 stycznia 2024 Minister Klimatu i Środowiska wydała polecenie nakazujące Dyrektorowi Generalnemu Lasów Państwowych „wstrzymanie/ograniczenie pozyskiwania drewna w lasach znajdujących się w zarządzie PGL LP, zgodnie z załącznikiem do polecenia w terminie do 30 czerwca 2024”. W kolejnych dniach Ministerstwo opublikowało w mediach społecznościowych poglądowe mapy poszczególnych obszarów podlegających ‘moratorium’, jednak nie opublikowano załączników w postaci plików excel, które otrzymały nadleśnictwa, zawierających listę wydziełów leśnych podlegających wstrzymaniu lub ograniczeniu prac leśnych wraz z opisem ograniczeń.

a) Podstawa prawna polecenia Ministra Klimatu i Środowiska

W tle relacji Ministra Klimatu i Środowiska oraz Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych pojawiała się wątpliwość, czy nadzór sprawowany przez tego pierwszego jest wystarczającą przesłanką do zastosowania kompetencji z art. 34a ustawy o Radzie Ministrów i wydawania temu drugiemu wiążących poleceń oraz czy nie wykracza poza

⁶ <https://dziennikurzedowy.mos.gov.pl/dzienniki-urzedowe-z-2023-r/pazdziernik-grudzien/zarządzenie/poz-56-zarządzenie-ministra-klimatu-i-srodowiska-z-dnia-22-grudnia-2023-r-w-sprawie-podziału/>



zakres relacji nadzoru.⁷ W nauce prawa administracyjnego wskazuje się, że istota nadzoru polega na tym, że środki nadzorcze mogą być zastosowane tylko w ustawowo określonych okolicznościach, co ma ograniczać swobodę organu nadzorującego i chroni prawa podmiotowe podmiotu nadzorowanego. Odróżnia to nadzór od kierownictwa. Wydawanie poleceń jest przykładem otwartego środka oddziaływania, który jest typowym środkiem dla relacji kierownictwa, nie zaś nadzoru, w ramach którego powinny być stosowane wyłącznie środki zamknięte, czyli takie które respektują odrębność prawną podmiotu nadzorowanego i pozostawiają mu ostateczną decyzję co do istotnego kształtu danego zachowania. Mogłoby to oznaczać, że w związku z tym wydawanie wiążących poleceń przez ministra organom nadzorowanym wykracza poza zakres relacji nadzoru.⁸

Jednakże w sprzeczności z tą tezą stoi zarówno brzmienie cytowanego art. 34a ustawy o Radzie Ministrów, który przewiduje wydawanie takich poleceń, jak przede wszystkim szczególny charakter nadzoru nad gospodarką leśną, który sprawuje obecnie Minister Klimatu i Środowiska, a na który to nadzór – poprzez odwołanie do art. 5 ust. 1 ustawy o lasach – Minister powołała się w swoim poleceniu. W zakresie nadzoru sprawowanego nad gospodarką leśną można umieścić „generalne upoważnienie organów nadzorujących do obserwacji poczynań podmiotów nadzorowanych oraz wkraczania w sytuacjach zagrożenia i sytuacjach konfliktowych”⁹. Wkroczenie takie – z uwagi na cele trwale zrównoważonej gospodarki leśnej i istniejące napięcia społeczne związane ze sposobem prowadzenia gospodarki leśnej – wydaje się w szczególności uzasadnione w celu wstrzymania lub ograniczenia pozyskania drewna w lasach pod zarządem LP. Rzecz jasna, posiadanie podstawy prawnej nie jest argumentem na rzecz zasadności politycznej podejmowania decyzji w takiej a nie innej formie.

b) Tryb powstawania polecenia Ministra Klimatu i Środowiska

Dokument powstawał na podstawie danych i sugestii dostarczonych przez wybrane organizacje pozarządowe w okresie od 20 grudnia 2023 r. do pierwszych dni stycznia 2024. Koordynatorem działań był podsekretarz stanu Mikołaj Dorożala. Nieprzejrzysty i niereprezentatywny dobór organizacji współpracujących, pośpiech oraz fakt, że cały ten proces przebiegał w okresie świąteczno-noworocznym był przypuszczalnym powodem, dla

⁷ Opinia Krajowego Sekretariatu Zasobów Naturalnych Ochrony Środowiska i Leśnictwa NSZZ Solidarność z dnia 7 stycznia 2024

⁸ W. J. Góralczyk, Rozdział 1 Istota i zakres kierownictwa [w:] Kierownictwo w prawie administracyjnym, Warszawa 2016.

⁹ D. Danecka, W. Radecki [w:] D. Danecka, W. Radecki, Ustawa o lasach. Komentarz, wyd. III, Warszawa 2021, art. 4.



którego dobór obszarów do wyłączeń w powszechnym przekonaniu był niereprezentatywny. Zabrakło na tej liście kilku ważnych cennych przyrodniczo obszarów leśnych (np. Puszcza Bukowa) oraz wielu lasów o dominującej funkcji społecznej.

Ponadto, prace przebiegały w okresie, kiedy nie było wyznaczone jeszcze nowe kierownictwo Lasów Państwowych, w związku z czym nie konsultowano propozycji z przedstawicielami tej instytucji. Również nie odnotowano żadnych konsultacji z przedstawicielami zakładów usług leśnych oraz przemysłu drzewnego, czy też jednostkami samorządu terytorialnego.

c) Treść Polecenia

“Moratorium” opisane w poleceniu MKiŚ dotyczy 10 obszarów leśnych, w których zaproponowano ograniczenia o znacząco różniących się powierzchniach. W ramach każdego obszaru wyodrębniono dwie kategorie: obszary podlegające całkowitemu wstrzymaniu pozyskania oraz obszary z ograniczeniami pozyskania. Druga kategoria, czyli ograniczenia jest odbierana jako nieprecyzyjnie zdefiniowana i leśnicy potencjalnie odpowiedzialni za ich wdrożenie nie wiedzą, jak ją interpretować.

Na liście znalazły się obszary w następujących lokalizacjach:

- Lasy w okolicach Wrocławia (10618 ha, wyłączeń, 0 ha ograniczeń)
- Lasy przylegające do Świętokrzyskiego Parku Narodowego (4695 ha, 0 ha ograniczeń)
- Puszcza Knyszyńska (3000 ha wyłączeń, 9500 ha ograniczeń)
- Puszcza Augustowska (10000 ha wyłączeń, ok. 6000 ha ograniczeń)
- Puszcza Romincka (374 ha wyłączeń, 3513 ograniczeń)
- Puszcza Borecka (2160 ha wyłączeń, 1340 ha ograniczeń)
- Bieszczady (4300 ha wyłączeń, 0 ha ograniczeń)
- Lasy Trójmiejskie (501 ha wyłączeń, 0 ha ograniczeń)
- Lasy okolic Rymanowa i Iwonicza (2300 ha wyłączeń, 0 ha ograniczeń)
- Lasy na terenie planowanego Turnickiego Parku Narodowego (8100 ha wyłączeń, 4000 ha ograniczeń)

d) Konsekwencje dla otoczenia i interesariuszy

Jak można przypuszczać, intencją wydania polecenia była chęć możliwie szybkiego powstrzymania pozyskania drewna w wybranych kompleksach leśnych pokazująca z jednej strony sprawczość nowych władz ministerstwa, a z drugiej zapobiegająca potencjalnie



szkodliwym politycznie i wizerunkowo skutkom wycinania drzew w cennych przyrodniczo kompleksach już podczas sprawowania władzy przez “Koalicję 15.10”. Polecenie było również rezultatem dużych oczekiwań społecznych wobec nowych władz odnośnie zarządzania lasami, podjętym jednocześnie pod dużą presją czasu. Jakkolwiek przyczyny podjęcia powyższych działań są zrozumiałe, to już sposób ich przeprowadzenia budzi wątpliwości, zwłaszcza w kontekście oddziaływania polecenia na wybrane grupy interesariuszy.

Bezpośrednie konsekwencje dotknęły przede wszystkim zakłady usług leśnych (ZUL), choć w różnym stopniu. Ustalający granice obszarów wyłączonej deklarowali, że jednym z kryteriów było nieprzekraczanie poziomu 25% redukcji pozyskania drewna (informacja ustna), co pozwoliłoby na dotrzymanie przez nadleśnictwa umów z ZUL-ami, ponieważ w ich treści występuje klauzula, zastrzegająca zleceniodawcy możliwość ograniczenia kwotowego wartości prac o ten procent bez ponoszenia konsekwencji. Wydaje się jednak, że jeśli takie ograniczenia próbowano zastosować, to nie było możliwe wyliczenie tej redukcji w ramach danego pakietu przetargowego. Informacje zebrane przez stowarzyszenia branżowe wskazują, że często dochodziło do sytuacji, kiedy redukcja pozyskania była znacznie większa, w skrajnych wypadkach sięgająca 75%.¹⁰ Sytuację komplikuje dodatkowo fakt, że półroczne ‘moratorium’ postawiło zakłady usług leśnych wobec dylematu, czy powinny czekać na drugą połowę roku, licząc na możliwość wznowienia prac na niektórych obszarach, czy też zakładać, że ‘moratorium’ będzie przedłużone lub zamienione w jakąś inną, trwałą formę wyłączeń z pozyskania. W konsekwencji ZULe stają przed dylematem m.in. czy utrzymywać zatrudnienie na dotychczasowym poziomie.¹¹

Umowy na prace leśne są podpisywane na rok, zatem przed upływem roku zleceniobiorca zasadniczo nie ma prawa występować o rekompensatę, ponieważ zawsze można założyć, że prace zostaną wznowione w drugim półroczu. Jeśli ograniczenia pozyskania będą trwały przez cały rok, czyli czas obowiązywania umowy, zleceniobiorca ma prawo wystąpić o zwrot utraconych zysków (nie przychodów). Procedura ta jest uciążliwa, wymaga przedstawienia odpowiednich wyliczeń, ale co najważniejsze, jej wynik nie zapewnia w żadnym przypadku możliwości pozyskania środków na wynagrodzenia dla pracowników.

Ponadto warto zauważyć, że w licznych przypadkach nadinterpretowywano treść polecenia w taki sposób, że nakazywano podległym jednostkom wstrzymanie wszelkich prac, w tym

¹⁰ https://firmylesne.pl/lista/ograniczenia-ciec/pokaz/zulowcy_o_ograniczeniu_ciec,5708

¹¹ ibid



takich jak na przykład zrywka pozyskanego drewna, gradzenie, zabezpieczanie przed zwierzyną itp.¹²

Drugim interesariuszem dotkniętym skutkami wprowadzenia ‘moratorium’ jest przemysł drzewny. Jednak w momencie tworzenia niniejszego opracowania trudno jest dokonać pełnej analizy tych skutków; dostępne są jedynie anegdotyczne doniesienia na temat ograniczeń podaży, głównie drewna liściastego. Lokalne zaburzenia podaży można skompensować zakupami w innych częściach Polski, zwłaszcza kiedy kupujący są dużymi podmiotami, operującymi w skali całego kraju. Jednak dla podmiotów działających w ramach jednej RDLP pojawiają się doniesienia o dużym spadku podaży niektórych sortymentów, jak na przykład drewno olchowe i brzozowe wykorzystywane do produkcji sklejki¹³.

3. Dalsze kroki Ministerstwa Klimatu i Środowiska

Jak podkreślano wielokrotnie przez przedstawicieli Ministerstwa¹⁴ ‘moratorium’ jest środkiem tymczasowym, służącym zabezpieczeniu stanu bieżącego do momentu wypracowania rozwiązań systemowych. W tym miejscu trzeba jednak zaznaczyć, że ‘moratorium’ objęło tylko część cennych obszarów leśnych, a w pozostałych pozyskanie drewna toczy się bez ograniczeń, dla przykładu w większości terenu Bieszczad i Beskidzie Niskim, w nadleśnictwie Krasieczyn, w Puszczy Bukowej oraz w lasach wokół większości dużych miast. Fakt ogłoszenia takiej a nie innej listy wyłączeń w pierwszym etapie zantagonizował w stosunku do Ministerstwa niektóre pominięte środowiska, dlatego jasną stała się konieczność szybkiego postawienia „drugiego kroku” przez uzupełnienie listy.

18 stycznia br. w Ministerstwie Klimatu i Środowiska zebrał się 10 osobowy nieformalny zespół doradczy, „mający na celu ograniczenie pozyskania drewna w lasach znajdujących się w zarządzie PGL LP”¹⁵. W skład tego zespołu weszło 7 osób działających w przyrodniczych organizacjach pozarządowych, jeden naukowiec, dwóch leśników, w tym wicedyrektor LP do spraw gospodarki leśnej. Do momentu powstania niniejszego

¹² Inf. ustna, RDLP Krosno

¹³ Inf. ustna, koalicja “Polskie Drewno”

¹⁴ <https://x.com/DorozalaMikolaj/status/1744464995390275797?s=20>

¹⁵ Inf ustna od uczestników spotkania



opracowania, czyli 7 tygodni od powstania rządu nie doszło do żadnego bezpośredniego kontaktu Ministerstwa z przedstawicielami przemysłu leśnego i drzewnego.

4. Rekomendacje dalszych działań

Na wstępie należy zauważyć, że omawiane działania podejmowane przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska, pomimo ich niejasnego celu i braku wyraźnie sformułowanej strategii, wydają się zmierzać do rozszerzenia lub uzupełnienia krajowego systemu obszarów chronionych. Działania te charakteryzują się między innymi brakiem systemowego podejścia oraz niewystarczającym odniesieniem do kluczowych zobowiązań i polityk globalnych i europejskich. Strategiczne rekomendacje dotyczące tych kwestii zostały zawarte w suplemencie do niniejszego dokumentu. Poniżej przedstawiamy rekomendacje odnoszące się do aktualnej sytuacji, wskazujące na kluczowe działania, które należy podjąć w celu skutecznego usprawnienia procesów inicjowanych przez ministerstwo.

- a) Ustalenie jasnego podziału działań na krótkoterminowe i długoterminowe, klarowny podział planowanych zadań według długości perspektyw
- b) Dla realizacji celów długoterminowych należy ustanowić zespoły i plany pracy do następujących spraw (dokumentów):
 - nowa Polityka Ekologiczna Państwa, w tym:
 - i) Polityka Leśna Państwa
 - ii) Narodowy Program Leśny, wypracowany w oparciu o dorobek prac nad Programem i przyjętymi rekomendacjami z 2015 roku; (możliwa zmiana nazwy na Strategia Leśna)
 - iii) nowa Ustawa o Lasach i Ustawa o Ochronie Przyrody, jako konsekwencja prac nad powyższymi punktami.Należy również wyjaśnić publicznie, jak w tym kontekście należy rozumieć “okrągły stół”, którego obrady w marcu zapowiedział Minister Dorożala. Stworzenie organizacyjnych ram dla realizacji tych celów w perspektywie kilku lat należy traktować jako cel krótkoterminowy, skutkujący zwiększeniem zaufania interesariuszy.
- c) Należy poprawić komunikację i nawiązać kontakt ze środowiskami pomijanymi do tej pory w procesie konsultacji (zakłady usług leśnych, przemysł drzewny, szersze grono naukowców i ekspertów zajmujących się problematyką leśną, organizacje pozarządowe skupiające swoją działalność na społecznej funkcji lasów). Należy również zapewnić przejrzystość procesu doboru środowisk i osób uczestniczących w pracach zespołów doradczych.
- d) Zaleca się przedłużenie obowiązującego moratorium na pozyskiwanie drewna na cały rok 2024 w nowej formule prawnej. Moratorium na okresy krótsze niż rok może być nieefektywne, ponieważ zamiast zmiany rocznego planu cięć, może doprowadzić



jedynie do przesunięcia zaplanowanych prac na drugą połowę roku. Taka sytuacja jest łatwiejsza do zarządzania przez nadleśnictwa, ale może prowadzić do problemów, jeśli istnieje potrzeba przedłużenia moratorium w połowie roku.

- e) Należy podjąć drugi krok 'moratorium', również działając na innej podstawie prawnej, tj. poprzez zarządzenia Dyrektora Generalnego LP.
- f) Należy rozpocząć wspólnie z Lasami Państwowymi i Generalną Dyрекcją Ochrony Środowiska program "Sto rezerwatów na 100-lecie Lasów Państwowych", korzystając z bazy danych utworzonej przez organizacje pozarządowe, jak i zasobów analitycznych LP. Proces wyznaczania obszarów do następnych kroków 'moratorium' powinien być skoordynowany z programem wyznaczania nowych i poszerzaniem istniejących rezerwatów.
- g) Należy włączyć Lasy Państwowe do procesu desygnacji nowych terenów wyłączonych w ramach drugiego etapu 'moratorium' oraz nowych rezerwatów. Tylko zaangażowanie samych leśników i struktur LP daje szansę na trwałe rozwiązanie akceptowalne przez większą część interesariuszy.
- h) Należy wykorzystać wnioski dotyczących wyłączeń, korzystając z już wdrożonych rozwiązań; należy uwzględnić gotowe bazy danych opracowane przez organizacje pozarządowe (Lasy i Obywatele, Koalicja 10%, Lasy Narodowe).
- i) W średniej perspektywie (do końca 2024 roku) należy opracować podstawy prawne dla wyłączeń, które nie będą wymagały zmian ustawowych - w odniesieniu do obszarów, które nie będą przekształcane w rezerваты lub parki narodowe. Takie rozwiązania są możliwe, ale wyłącznie w ścisłym współdziałaniu z Lasami Państwowymi. Jedną z możliwości jest wykorzystanie, przynajmniej w okresie przejściowym, przepisów o lasach ochronnych, których status i szczegółowe zasady są regulowane jedynie rozporządzeniami Ministra Klimatu i Środowiska. Jest to jedna z propozycji, wymaga ona jednak gruntownej dyskusji.



Suplement - Planowanie Krajowego Systemu Obszarów Chronionych¹⁶

Planowanie krajowego systemu obszarów chronionych powinno bazować na planie systemowym, będącym projektem całościowego systemu ochrony, który obejmuje wszystkie ekosystemy, siedliska i gatunki występujące w kraju. Plan powinien definiować cele obszarów chronionych oraz pomagać w osiągnięciu równowagi między różnymi, niekiedy sprzecznymi, celami. Powinien również określać relacje między komponentami systemu – pomiędzy poszczególnymi obszarami, między obszarami chronionymi a innymi rodzajami użytkowania terenu oraz między różnymi sektorami i grupami społeczeństwa. Powinien pomóc zidentyfikować ważne powiązania z innymi aspektami rozwoju gospodarczego i pokazać, w jaki sposób różni interesariusze mogą współdziałać i współpracować w celu wsparcia skutecznego i zrównoważonego zarządzania obszarami chronionymi. Wreszcie, plan systemowy powinien być środkiem do ustalania priorytetów dla funkcjonującego krajowego systemu obszarów chronionych.

Pierwszym krokiem w przygotowaniu planu systemowego dla systemu obszarów chronionych jest przygotowanie wielowariantowej analizy uzupełnienia systemu obszarów chronionych pod kątem reprezentatywności ekosystemów (lądowych, słodkowodnych i morskich), łączności ekologicznej, potencjału sekwestracji dwutlenku węgla i innych usług ekosystemowych ze szczególnym uwzględnieniem: retencji i poprawy jakości wody, ochrony przed erozją, mitygacji ekstremalnych zjawisk pogodowych (susze, powodzie), potrzeb rekreacji i turystyki (ze szczególnym uwzględnieniem lasów podmiejskich i uzdrowiskowych), zapobiegania rozprzestrzenianiu się inwazyjnych gatunków obcych, ochrony rzadkich i zagrożonych gatunków, potencjału obronnego kraju (w szczególności w północno-wschodniej i wschodniej części kraju).

Skuteczne i efektywne zarządzanie obszarami chronionymi wymaga poparcia społecznego. Aby takowe poparcie zaistniało, konieczne jest zrozumienie oczekiwań społecznych. Konflikty dotyczące sposobów zarządzania zasobami naturalnymi i krajobrazem, podział zysków oraz kosztów tego zarządzania, nie zostają rozwiązane poprzez nadanie obszarom statusu ochronnego lub wyłączenie z gospodarowania na podstawie innych mechanizmów.

¹⁶ <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/PAG-001.pdf>



Istnieją biologiczne, społeczne i ekonomiczne powiązania między różnymi miejscami i różnymi komponentami systemu; co więcej, procesy interakcji są skomplikowane i dynamiczne. Zmieniając nacisk z pojedynczych obszarów chronionych na relacje między nimi i umieszczając całą sieć obszarów chronionych w szerszym kontekście, planowanie systemowe dostarcza narzędzi do zapewnienia, że całkowite znaczenie i skuteczność krajowego systemu obszarów chronionych jest znacznie większa niż suma jego części.

Kluczowe cechy systemu obszarów chronionych:¹⁷

Reprezentatywność: objęcie ochroną najcenniejszych obszarów reprezentujących pełne spektrum ekosystemów. Dotyczy to szczególnie bioróżnorodności kraju (na wszystkich poziomach: genetycznym, gatunkowym i siedliskowym), ale powinno dotyczyć również innych cech, takich jak typy form terenu oraz krajobrazów kulturowych.

Adekwatność: objęcie ochroną w sposób integralny i w wystarczającym zakresie przestrzennym poszczególnych obszarów chronionych składających się na całość, w połączeniu z efektywnym zarządzaniem.

Spójność: stosowanie celów zarządzania, polityk i klasyfikacji w porównywalnych warunkach w standardowy sposób, tak aby cel każdej jednostki był jasny dla wszystkich i aby maksymalizować szansę, że zarządzanie i użytkowanie wspierają te cele. Spójność skupia się na powiązaniach między celami a działaniem. Zarządzanie powinno być konsekwencją wyznaczonych dla danego obszaru celów.

Efektywność finansowa i równość w dystrybucji kosztów i korzyści: utworzenie i zarządzanie obszarami chronionymi jest umową społeczną. Obszary te są tworzone i zarządzane w celu uzyskania określonych korzyści dla społeczeństwa. Społeczeństwo będzie więc musiało i mieć pewność, że działania są skuteczne, efektywnie finansowane i zarządzane w sposób sprawiedliwy pod względem ich wpływu na społeczeństwo.

Podstawowe elementy krajowego systemowego planu dla obszarów chronionych powinny uwzględniać:

- jasne określenie celów, uzasadnienia, kategorii, definicji oraz kierunków przyszłościowych dla obszarów chronionych w kraju;
- ocenę statusu ochrony, stanu oraz zdolności zarządzania różnymi jednostkami systemu;

¹⁷ <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/PAG-001.pdf>



- przegląd, jak dobrze system reprezentuje bioróżnorodność oraz inne naturalne i powiązane dziedzictwo kulturowe kraju;
- procedury wyboru i projektowania dodatkowych obszarów chronionych, aby system jako całość miał docelowo lepsze charakterystyki;
- identyfikację sposobów, jakie działania podejmowane na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym współdziałają w realizacji krajowych i regionalnych celów dla systemu obszarów chronionych;
- jasne podstawy dla integracji i koordynacji obszarów chronionych z innymi aspektami planowania krajowego (np. z krajowymi strategiami bioróżnorodności itp., ale także z planowaniem przestrzennym, ekonomicznym i społecznym) i międzynarodowego;
- ocenę istniejącego ramowego systemu instytucjonalnego dla obszarów chronionych (relacje, powiązania i odpowiedzialności) oraz identyfikacja priorytetów w zakresie budowy potencjału instytucjonalnego;
- priorytety dla dalszego rozwoju systemu obszarów chronionych;
- procedury do decydowania o najbardziej odpowiedniej kategorii zarządzania dla każdej istniejącej i proponowanej jednostki, aby jak najlepiej wykorzystać pełen zakres dostępnych kategorii obszarów chronionych oraz promować identyfikację sposobów, w jakie różne kategorie systemowe wzajemnie się wspierają;
- identyfikację potrzeb i priorytetów inwestycyjnych dla obszarów chronionych;
- identyfikację potrzeb szkoleniowych i rozwoju zasobów ludzkich dla zarządzania obszarami chronionymi;
- wytyczne dotyczące przygotowywania i wdrażania polityk zarządzania oraz planów zarządzania na poziomie lokalnym.

W Polsce wielowariantowe systemowe planowanie dotyczące obszarów chronionych nie zostało do tej pory wdrożone. Chociaż pewne procesy, takie jak wyznaczanie sieci Natura 2000, uwzględniały niektóre aspekty (jak na przykład dokładna ocena występowania i reprezentatywności siedlisk oraz gatunków), to jednak brak całościowego, systemowego planowania. Dotyczy to zwłaszcza krajowych form ochrony przyrody, takich jak parki narodowe, prowadzi do konfliktów, niezrealizowanych możliwości oraz często do utraty wartości przyrodniczych konkretnych obszarów. W świetle aktualnych wyzwań związanych z realizacją celów dla obszarów chronionych wynikających z międzynarodowych konwencji (w szczególności Konwencja o różnorodności, Konwencja Ramsarska), unijnej Strategii na Rzecz Bioróżnorodności oraz przyszłego unijnego Prawa Odbudowy Zasobów Przyrodniczych, wdrożenie systemowego podejścia do planowania byłoby wyjątkowo zalecane.



Centrum

STRATEGII ŚRODOWISKOWYCH

ul. Ogrodowa 58
00-876 Warszawa
www.centumstrategii.pl
biuro@centrumstrategii.pl