

## Zrównoważony rozwój w dyskursie nad koncepcją ochrony przyrody w Polsce po 1989 r.

### Sustainable Development in the Discourse over the Polish Wildlife Conservation Concept after 1989

**Czesław Wodzikowski**

*Instytut Nauk Politycznych, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy,  
e-mail: wodzikowski@inp.ukw.edu.pl*

---

#### **Streszczenie**

Polska w okresie przemian systemowych weszła z określonym porządkiem prawnym, instytucjonalnym oraz politycznym. Porządek ten dotyczył również zagadnień związanych z ochroną przyrody, które były zarazem w określony sposób ukształtowane w świadomości społecznej.

Zmiany w tej materii zapoczątkowały w 1989 roku obrady „Okrągłego stołu”, które były początkiem porozumienia narodowego oraz reform, mających przełomowe znaczenie dla naszego kraju. Jedną z podejmowanych tam kwestii, były zagadnienia związane z ochroną przyrody i środowiska. O ich wysokiej randze świadczy utworzenie specjalnego „Podstolika ekologicznego”, gdzie były omawiane.

Dyskusja nad mającym obowiązywać w Polsce kształtem ochrony przyrody, którą wtedy zainicjowano trwa do dziś. Krytyce poddawane są zarówno istniejące uregulowania, jak i kolejne ich nowelizacje. Podejmowane są również inicjatywy, wskazujące kierunek pożądanych rozwiązań - w tym konieczność stosowania w ochronie przyrody zasad zrównoważonego rozwoju.

Czy obecnie – prawie 20 lat od momentu rozpoczęcia dyskusji na ten temat, potrafimy odpowiedzieć na pytanie dotyczące przyszłego kształtu ochrony przyrody w Polsce?

**Słowa kluczowe:** zrównoważony rozwój, ochrona przyrody, kształt ochrony przyrody, krytyka systemu ochrony przyrody, przemiany systemowe

#### **Summary**

Poland joined the system transformations` period with the definite legislative, institutional and political order. The order has been connected with the wildlife conservation issues, which have been in a specific way shaped in the social consciousness.

The changes in this matter initiated the “Round Table” meeting in 1989, which started the national agreement and the reforms. The reforms have had the crucial meaning for our country. The issues of the wildlife and environment conservation have been one of the discussed topics. The special “Ecological Table” to discuss the above mentioned problems has been formed, which shows the importance of the topic connected with the wildlife and environment conservation.

The shape of the wildlife conservation in Poland has been defined, which provoked the discussion until today. The existing regulations and the successive amendments to the wildlife conservation have been criticized. The initiatives indicating the desire solutions, including the necessity to obey the principles of the balanced development, have been taken.

Can we answer the question concerning the future shape of the wildlife conservation in Poland now, although the discussion about it had been started almost 20 years ago?

**Key words:** balanced development wildlife conservation, the shape of the wildlife conservation, the critic of the wildlife conservation system, system transformations

---

W literaturze przedmiotu funkcjonuje przynajmniej kilkadziesiąt definicji zrównoważonego rozwoju. Jest to spowodowane tym, że problematyką tą zajmują się m.in. środowiska ekonomistów, filozofów, politologów, inżynierów, itp. W rezultacie w literaturze panuje swoisty chaos pojęciowy. Jak zauważa Tadeusz Borys: „Mimo wielu prób uzgodnień rdzenia tej kategorii, odnosi się często wrażenie, jakby dyskusja była nadal w fazie początkowej i jakby poszczególne środowiska nie do końca były zainteresowane wprowadzaniem ładu w tej dyskusji”.<sup>1</sup> Dlatego, jako swego rodzaju czynnik porządkujący, przyjmuję dla potrzeb tego opracowania definicję zrównoważonego rozwoju zaproponowaną przez Andrzeja Papuzińskiego: „Przez zrównoważony rozwój pojmuję się rozwój społeczno-gospodarczy pożądaný społecznie, dopuszczalny ekologicznie i uzasadniony ekonomicznie, który wyklucza zagładę cywilizacji ludzkiej, zapewnia godziwy byt wszystkim mieszkańcom globu (zarówno obecnym, jak i przyszłym pokoleniom) i przyczynia się do samodoskonalenia jednostki zgodnie z ideałami społeczeństwa obywatelskiego”.<sup>2</sup>

Zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju sfery: społeczna, ekonomiczna i środowiskowa powinny rozwijać się w sposób zrównoważony - tj. tak, aby rozwój każdej z nich nie odbywał się kosztem pozostałych. Dla porządku należy dodać, że trzy podstawowe sfery wymienione powyżej postuluje się rozszerzyć o sferę instytucjonalną oraz ładu przestrzennego. Za rozwiązaniem takim opowiada się T. Borys, widząc w takim ujęciu najbardziej rozbudowany ład zintegrowany.<sup>3</sup>

Najważniejszym dokumentem określającym zasady zrównoważonego rozwoju jest Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju.<sup>4</sup> Zawiera ona

27 zasad określających istotę zrównoważonego rozwoju, będących zarazem wskazówkami do praktycznej realizacji tej koncepcji przez poszczególne kraje. Biorąc pod uwagę temat tego opracowania za najważniejsze uznałem zasady, dotyczące tej sfery zrównoważonego rozwoju, którą określa się mianem „środowiskowej” tj. odnoszące się do kwestii związanych z gospodarowaniem zasobami nieodnawialnymi oraz ochroną przyrody. Uogólniając można przyjąć, iż zasady zrównoważonego rozwoju w sferze środowiskowej dotyczą:

1. Respektowania wymagań dotyczących ochrony środowiska (w tym przyrody) we wszelkich prowadzonych i planowanych działaniach;
2. Integralności środowiska - której charakter bardzo dobrze oddaje określenie związane z realizacją założeń Agendy 21 na poziomie lokalnym: Myśl globalnie-działaj lokalnie;
3. Efektywności ekonomicznej (ekonomizacji), która oznacza takie działanie, aby zamierzony efekt związany ze sferą środowiskową osiągnąć jak najmniejszym kosztem, a w szczególności: kwestii związanych z ponoszeniem kosztów za zanieczyszczanie środowiska, współodpowiedzialności, etapowości, wyboru właściwych priorytetów oraz uwzględniania wymogów ochrony środowiska w planowaniu;
4. Prewencji, której zadaniem powinno być takie działanie, aby zanieczyszczenia były likwidowane już u źródła ich powstawania;
5. Reagowania na istniejące zagrożenia ekologiczne;
6. Partycypacji publicznej i współdziałania poprzez udział społeczności lokalnych w rozwiązywaniu konfliktów o podłożu ekologicznym;
7. Regionalizacji, która powinna obejmować możliwość dostosowywania wymagań ochronnych do regionalnych i lokalnych warunków, przy czym władze lokalne powinny mieć możliwość wyboru narzędzi ochrony;
8. Praworządności, która odnosi się przede wszystkim do realizacji zapisów zawartych w przepisach;
9. Przestrzegania międzypokoleniowej sprawiedliwości ekologicznej, która powinna być realizowana za pomocą powszechnych działań ochronnych na rzecz środowiska, presji moral-

<sup>1</sup> T. Borys, Wąskie i szerokie interpretacje zrównoważonego rozwoju oraz konsekwencje wyboru w: red. A. Papuziński *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*. Oficyna Wydawnicza BRANTA, Bydgoszcz 2005, s. 65.

<sup>2</sup> A. Papuziński, Polityka edukacyjna na rzecz zrównoważonego rozwoju w Polsce w świetle aksjologii zrównoważonego rozwoju w: red. K. Kalka, A. Papuziński *Etyka wobec współczesnych dylematów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2006, s. 335.

<sup>3</sup> Por. T. Borys, *Zrównoważony rozwój jako przedmiot pomiaru wskaźnikowego* w: red. T. Borys, *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*. Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Warszawa-Białystok 2005, s. 48.

<sup>4</sup> Deklaracja jest jednym z pięciu dokumentów, będących owocem Konferencji „Środowisko i rozwój”, która odbyła się w dniach 3-14 czerwca 1992 roku w Rio de Janeiro, Wzięli w niej udział przedstawiciele 180 państw w tym 106 przywódców (prezydentów i premierów), którzy odbyli specjalne spotkanie. Z tego też względu, oraz ze względu na problematykę konferencji, która dotyczyła rozwoju świata w powiązaniu z ochroną środowiska -

konferencja ta bywa często określana mianem: „Szczytu Ziemi”. Jej uczestnicy uznali, że w imię globalnej solidarności w działaniach na rzecz ratowania Ziemi i odpowiedzialności za jej losy, rządy wszystkich państw powinny planować rozwój swoich krajów w zgodzie z wymogami ekologii. Zapisy deklaracji syntetyzują osiągnięcia międzynarodowych proekologicznych wysiłków od pierwszej inicjatywy w tym względzie, jaką była Konferencja Sztokholmska. Deklaracja stanowi swoisty kodeks postępowania człowieka wobec środowiska naturalnego i jest wielkim osiągnięciem humanistyczno-ekologicznym.

nej, realizacji postulatu nieprzekraczania pojemności asymilacyjnej środowiska oraz koncesjonowania prawa do użytkowania środowiska przez obecne pokolenie<sup>5</sup>.

Podsumowując dotychczasowe rozważania przyjmuję, iż pojęcie zrównoważonego rozwoju jest koncepcją płynną, zmieniającą się w zależności od np. przyjętego systemu wartości, lecz posiadającą pewne stałe cechy, do których zaliczyć można: sprawiedliwość międzypokoleniową - uwzględniającą prawa biedniejszych i przyszłych pokoleń, długoterminowość oraz oparcie idei zrównoważonego rozwoju na myśleniu systemowym umożliwiającym zrozumienie związków między środowiskiem, gospodarką i społeczeństwem<sup>6</sup>.

Wymienione wcześniej zasady i cechy zrównoważonego rozwoju są obecne w dyskursie nad koncepcją ochrony przyrody w Polsce i powinny stanowić wyznaczniki jej przyszłego kształtu.

Polska w okres przemian systemowych weszła z określonym porządkiem prawnym, instytucjonalnym oraz politycznym. Porządek ten dotyczył również zagadnień związanych z ochroną przyrody, które były zarazem w określony sposób ukształtowane w świadomości społecznej. Kwestie te zostały w dużej mierze poddane nowelizacji, której kierunki zostały po raz pierwszy zarysowane podczas obrad „Okragłego stołu” w 1989 roku<sup>7</sup>. Jak pisze

<sup>5</sup> Por. H. Lisicka, *Polityka ochrony środowiska w Polsce* w: red. R. Alberski, H. Lisicka, J. Sommer, *Polityka ochrony środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002, s. 29.

<sup>6</sup> Por. P. Jeżowski, *Rozwój zrównoważony we współczesnych koncepcjach ekonomicznych*, w: red. B. Poskrobko, S. Kozłowski, *Zrównoważony rozwój. Wybrane problemy teoretyczne i implementacja w świetle dokumentów Unii Europejskiej. Studia nad zrównoważonym rozwojem - tom 1*, Komitet „Człowiek i Środowisko” przy prezydium PAN, Białystok-Warszawa 2005, s. 59.

<sup>7</sup> Obrady okragłego stołu zapoczątkowały ważny okres w dziejach Polski. Były początkiem porozumienia narodowego oraz reform społecznych, politycznych i gospodarczych mających przełomowe znaczenie dla narodu polskiego. W czasie obrad okragłego stołu problematykę związaną z ochroną przyrody i środowiska, a ujmując te kwestie szerzej - problematykę ekologiczną, omawiano przy tzw. podstoliku ekologicznym. Rezultatem tych rozmów był podpisany w marcu 1989 r. „*Protokół podzespołu do spraw ekologii okragłego stołu*”. Zawierał on punkt dotyczący regulacji prawnych, ekonomicznych i administracyjnych w ochronie środowiska. Najważniejsze kwestie zawarte w tym punkcie dotyczyły: uregulowania w przeciągu dwóch lat kodyfikacji prawa ochrony środowiska poprzez regulowały przepisy w taki sposób, aby nowe przepisy regulowały przede wszystkim stosunek człowieka do przyrody ze szczególnym uwzględnieniem przyrody ożywionej oraz stosunek społeczeństwa do środowiska przyrodniczego. W szczególności uwagę należało skoncentrować na zachowaniu środowiskotwórczej funkcji przyrody, ochronie i gospodarowaniu zasobami i walorami przyrodniczymi oraz zachowaniu i kształtowaniu właściwych pod wzglę-

Wojciech Radecki: „Kwestie organizacyjne zostały przesądzone ustawą z 20 grudnia 1989 r. o utworzeniu urzędu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (Dz. U. Nr 73, poz. 433), który stał się organem naczelnym łączącym kompetencje w zakresie najszerzej rozumianej ochrony przyrody i środowiska, razem z leśnictwem”<sup>8</sup>.

Aby do końca kompleksowo uregulować sprawę ochrony przyrody i ochrony środowiska należało jeszcze dokonać regulacji strony materialno-

---

dem przyrodniczym warunków życia ze szczególnym uwzględnieniem warunków zdrowotnych. Poza tym *Protokół* zawierał liczne zapisy dotyczące zarówno kwestii prawnych, ekonomicznych i społecznych w ochronie środowiska i przyrody. Do najważniejszych z nich można zaliczyć: propozycje zmodyfikowania roli i zakresu działania Ministerstwa Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych poprzez nadanie mu charakteru czysto funkcjonalnego i oddzielenie od wykonywanych funkcji gospodarczych. Ministerstwo swoje prace miało koncentrować głównie na: przygotowaniu i realizacji strategii ochrony środowiska; określaniu zasad korzystania ze środowiska; inspirowaniu i wspomaganie działań proekologicznych oraz upowszechnianiu wiedzy ekologicznej; nadzorowaniu służb ochrony środowiska oraz współpracy międzynarodowej. *Protokół* zawierał także zapisy dotyczące tworzenia systemu obszarów ochronnych. W pkt. 16 zapisano, że nastąpi: „Powiększenie ekologicznego systemu obszarów chronionych do 30-40% powierzchni kraju i nadanie mu odpowiedniej struktury przestrzennej, dążąc do utworzenia układu zachowującego łączność między poszczególnymi obszarami”. Zadanie to miało być zrealizowane przez: a) wytypowanie i uznanie za rezerwę przyrodniczą cennych ekologicznie obszarów kraju z ograniczeniem ich funkcji gospodarczych do czasu ustanowienia na tych obszarach form prawnie chronionych, b) uregulowanie przepisów prawnych w zakresie ustanawiania parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu oraz zasad gospodarowania na tych obszarach, c) wprowadzenie dwuszczeblowego systemu tworzenia i zarządzania obszarami chronionymi: system ogólnokrajowy, który obejmować miał: parki narodowe (ich powierzchnia miała być zwiększona do 1% powierzchni kraju), rezerwy przyrody oraz krajowe parki krajobrazowe. Dla parków narodowych i krajowych parków krajobrazowych miała być wyznaczona i zatwierdzona otulina i opracowane plany ich przestrzennego zagospodarowania. Postulowano także rozszerzyć – w ramach systemu ogólnokrajowego – liczbę obszarów zakwalifikowanych jako rezerwy biosfery oraz system regionalny, który miał obejmować: regionalne parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu oraz pomniki przyrody. Por. E. Belniak, U. Wąsikiewicz, *Problematyka ekologiczna w obradach „Okragłego Stołu”* w: *Czynniki Ekonomiczne i społeczno-polityczne w ochronie środowiska naturalnego (materiały pokonferencyjne Zakopane – grudzień 1989)*. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Pracownia Pomocy Naukowo-Dydaktycznych przy Akademii Ekonomicznej w Krakowie, s. 14-41.

<sup>8</sup> W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Wyd. Centrum Doradztwa i Informacji Difin sp. z o. o., Warszawa 2006, s. 31.

prawnej. Zadanie to powierzono powstałej w we wrześniu 1989 roku Komisji do spraw kompleksowej nowelizacji prawa ochrony środowiska. Przygotowała ona projekt nowej ustawy o ochronie środowiska przyrodniczego, który integrował zagadnienia związane z ochroną przyrody i ochroną środowiska. Jego cechą charakterystyczną była koncepcja połączenia konserwatorskiej ochrony przyrody z ochroną krajobrazu i ujęciem tej problematyki w osobnym dziale nowo powstającej ustawy o ochronie środowiska przyrodniczego<sup>9</sup>. Ustawy tej nie udało się uchwalić, gdyż w tym samym czasie do parlamentu wpłynął projekt posełski nowej ustawy o ochronie przyrody, który – jak pisze W. Radecki „ku zaskoczeniu tak ministra jak i komisji został uchwalony”<sup>10</sup>.

Ustawa o ochronie przyrody (projekt poselski - C.W.) została uchwalona przez Sejm X kadencji we wrześniu 1991 roku. W życie weszła 12 grudnia 1991 roku, a do jej najważniejszych postanowień z perspektywy zrównoważonego rozwoju należały: zasygnalizowanie, że ochrona przyrody będąc częścią polityki ekologicznej państwa ma istotne znaczenie ustrojowe poprzez nałożony na państwo obowiązek ochrony przyrody; określenie definicji ochrony przyrody<sup>11</sup>; kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody oraz przywracanie do stanu właściwego zasobów i składników

przyrody<sup>12</sup>; przyznanie w realizacji ochrony przyrody dużych kompetencji organom samorządu terytorialnego<sup>13</sup>; wprowadzenie obowiązku uzgadniania z dyrektorem parku narodowego planów zagospodarowania przestrzennego obszarów, na których położony jest park narodowy oraz zakaz naruszania prawa własności obywateli.

Ustawa ta, na co wskazują K. Kasprzak i J. Skoczylas jest: „wyraźnym postępem w prawnym ustawodawstwie związanym z ochroną przyrody w naszym kraju. Niedocenianie przez całe lata tej problematyki doprowadziło m.in. do bardzo poważnych naruszeń prawa oraz nieodwracalnej już często degradacji zasobów przyrody”<sup>14</sup>. Ustawa, stworzyła również podstawy prawne dla tworzenia nowych form ochrony przyrody, które praktyczne już funkcjonowały np. w badaniach naukowych (użytki ekologiczne, stanowiska dokumentacyjne). Za wymienionymi wcześniej autorami można stwierdzić, że: „Zasadniczym zadaniem ustawy, jest utworzenie spójnego ekologicznego systemu obszarów chronionych w celu zachowania naturalnych walorów ekologicznych i krajobrazowych o dużych wartościach naukowych i poznawczych, zapewnienie osłony ekologicznej dla terenów szczególnie chronionych, a także dla zurbanizowanych obszarów koncentracji życia i aktywności gospodarczej społeczeństwa, zachowania terenów właściwych dla ekologicznych metod gospodarowania i tworzenia warunków wypoczynku ludności”<sup>15</sup>. Ustawa o

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Ustawodawca nie sprecyzował znaczenia użytych w definicji terminów: składniki i zasoby przyrody, kompleksy przyrodnicze i ekosystemy. Za J. Sommerem należy przyjąć, iż termin „zasoby przyrody” jako element języka prawnego jest zdefiniowany w istniejących przepisach prawnych jako: „ogół elementów przyrodniczych w szczególności powierzchnia ziemi łącznie z glebą, kopaliny, wody, powietrze, świat roślinny i zwierzęcy, a także krajobraz, znajdujących się zarówno w stanie naturalnym, jak też przekształconych w wyniku działalności człowieka”. J. Sommer zwraca także uwagę na to, iż np. w rozumieniu ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska „zasoby przyrody” to pojęcie równoznaczne środowisku. Pozostałe terminy powinno natomiast traktować się jako terminy języka potocznego, gdyż jak pisze J. Sommer: „(...) zgodnie z językowymi dyrektywami interpretacji tekstów prawnych występuje domniemanie, iż teksty prawne posługują się terminami w znaczeniu języka potocznego, chyba, że coś innego wynika wyraźnie z przepisów prawnych”. J. Sommer, *Przepisy ogólne* w: red. J. Sommer, *Prawo o ochronie przyrody*. Wydawnictwo Prawo Ochrony Środowiska, Wrocław 1997, s. 12-13. Stosowanie zwrotów potocznych wynika z generalnej zasady mówiącej, że: „ustawodawca powinien posługiwać się jednoznacznymi zwrotami języka potocznego, gdyż akty normatywne skierowane są do ogółu obywateli”. Zob. J. Sommer, *Przepisy ogólne* w: red. J. Sommer, *Prawo o ochronie przyrody. Komentarz*, Towarzystwo naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 2001, s. 17.

<sup>12</sup> Jak wskazuje J. Sommer: „Takie określenie celów ochrony przyrody jest nawiązaniem do dorobku współczesnego przyrodoznawstwa i światowego ruchu na rzecz ochrony przyrody, (...) realizacja tych kierunków ochrony zapewnić powinna trwałość istnienia przyrody jako makroekosystemu, mimo presji antropogenicznej. (...) Tego typu ujęcie celów ochrony przyrody odzwierciedlało ówczesne traktowanie przyrody wynikające z konserwatorskiej koncepcji ochrony przyrody, mimo, iż ustawa z 1949 r. zrywała werbalnie z tą koncepcją, opowiadając się za planistyczną ochroną przyrody”. Por. J. Sommer, *Przepisy ogólne ...*, op. cit., s. 13.

<sup>13</sup> Poprzez ten zapis organy samorządu terytorialnego stały się na równi z organami administracji rządowej oraz osobami prawnymi i fizycznymi prowadzącymi działalność wpływającą na przyrodę współodpowiedzialne za realizację polityki ekologicznej państwa w zakresie ochrony przyrody. Por. K. Kasprzak, J. Skoczylas, *Rozwój ochrony przyrody ożywionej i nieożywionej, historia i współczesność*. Fundacja „Warta”, Poznań 1993, s. 68; M. Walczak, J. Radziejowski, M. Smogorzewska i in., *Obszary chronione w Polsce. Wydanie III*. Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa 2001 s. 22-23 oraz W. Radecki, *Szczególne formy ochrony przyrody* w: red. J. Sommer, *Prawo o ochronie...*, op. cit., s. 57.

<sup>14</sup> K. Kasprzak, J. Skoczylas, *Rozwój ochrony przyrody...*, op. cit., s. 71.

<sup>15</sup> Taki system powstał w byłym województwie chełmskim i składał się z rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych oraz obszarów chronionego krajobrazu. Dalsza, co prawda częściowa realizacja tej koncepcji nastąpiła w latach osiemdziesiątych gdzie na terenie ówczesnych

ochronie przyrody z 16 października 1991 roku była kilkakrotnie nowelizowana. Do jej najpoważniejszych nowelizacji doszło 7 grudnia 2000 roku oraz 27 lipca 2001 r. Najważniejsze zmiany z perspektywy zrównoważonego rozwoju dotyczyły:

- a) Zobowiązania do brania pod uwagę wymagań ochrony przyrody w dokumentach strategicznych i planistycznych dotyczących: polityki ekologicznej państwa, programów ochrony środowiska zatwierdzanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego (wojewódzkich i miejscowych) oraz studiów uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego gmin<sup>16</sup>.
- b) Rozszerzenia i zmodyfikowania przepisów dotyczących planów ochrony sporządzanych w celu ochrony powierzchni parków narodowych, parków krajobrazowych oraz rezerwatów przyrody.
- c) Ochrony własności prywatnej przy obejmowaniu ochroną najcenniejszych przyrodniczo obszarów poprzez uzależnienie tych działań od zgody właściciela (jeżeli takiej zgody właściciel nie wyrażał należało przeprowadzić wywłaszczenie)<sup>17</sup>.
- d) Wzmocnienia roli samorządu terytorialnego poprzez uzależnienie tworzenia, powiększania, zmniejszania oraz likwidacji parków narodo-

wych nie tylko od opinii (przed nowelizacją), ale od ich zgody<sup>18</sup>.

- e) Wprowadzenie pojęcia „siedlisko przyrodnicze” w celu umożliwienia realizacji dyrektywy UE o ochronie siedlisk w ramach realizacji programu Natura 2000<sup>19</sup>.

Ustawę tę, wraz z jej nowelizacjami oceniono negatywnie. Środowiska związane z ochroną przyrody oceniły ją jako antyochroniarską, a prawnicze – jako ustawę, której poziom legislacyjny jest wręcz katastrofalny<sup>20</sup>. Negatywnie oceniło także

<sup>18</sup> Por. M. Gwiazdowicz, *Ochrona przyrody w Polsce. Wybrane problemy. Raport Nr 202*. Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz. Marzec 2002, s. 4-5.

<sup>19</sup> Zgodnie z zapisami dyrektywy siedliskowej: „siedlisko naturalne to obszar lądowy lub wodny wyodrębniony w oparciu o cechy geograficzne, abiotyczne i biotyczne, zarówno naturalne jak i półnaturalne (art.1 pakt „b” dyrektywy; siedlisko gatunku to środowisko określone przez konkretne czynniki abiotyczne i biotyczne, w których gatunek ten żyje w dowolnym stadium swojego cyklu biologicznego (art. 1 pakt „f” dyrektywy)”. Por. red. J. Jędrośka, *Polskie prawo ochrony środowiska w kontekście integracji z Unią Europejską-wybrane zagadnienia*, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2001, s. 149.

<sup>20</sup> Głos w dyskusji nad stanem prawa ochrony przyrody zabrali m.in. Ludwik Tomiałojć, Romuald Olaczek oraz Stefan Kozłowski, poddając krytyce system ochrony przyrody.

L. Tomiałojć w artykule: „Najważniejsze usterki polskiego prawa ochrony przyrody” do największych błędów zalicza:

1. Brak oparcia ustawy na świadomości obywatelskiej będącej wypadkową poglądów różnych grup społecznych oraz dzisiejszego stanu wiedzy z kilku dziedzin nauki. Jako taka jest dziś ona miejscami przestarzała tak w swej warstwie ideowej, jak metodologicznej i odpowiada raczej świadomości ekologicznej końca lat osiemdziesiątych.
2. Brak preambuły, w której jednoznacznie określone zostałyby podstawowe zasady ideowe ochrony środowiska i przyrody, do których powinna zaliczać się: konstytucyjna zasada rozwoju zrównoważonego. Autor wskazuje, że w ustawie lansowana jest idea „rabunkowego wzrostu gospodarczego”. Takie zapisy zdaniem L. Tomiałojcia doprowadzą do „kowbojskiej gospodarki” niszczącej środowisko.
3. Brak jednoznacznych zapisów o nadrzędności w działaniach w ochronie przyrody dobra wspólnego (publicznego) nad dobrem indywidualnym i lokalnym. Powinny być wprowadzone zapisy o ogólnonarodowej i społecznej roli ochrony przyrody jako działań zabezpieczających dobro wspólne (interes publiczny). Ważność tych zagadnień powinna być równa ważności zapisów dotyczących ochrony własności prywatnej. L. Tomiałojć pisze: „Pojęcie dobra wspólnego nie może być rugowane ze świadomości społecznej. Oznaczałoby to bowiem szkodliwe stawianie perspektywicznych interesów całego społeczeństwa, jego przyszłych pokoleń i ojczyzny przyrody na miejscu dalszym niż interesy lokalne i doraźne (Hardin, *The tragedy of the commons*, 1968). Taka niedobra hierarchia wartości grozi poważną, i

województw konińskiego i tarnobrzeskiego tworzone następnie ogniwa krajowego systemu obszarów chronionych. Por. W. Radecki, *Szczególne formy ochrony...*, op. cit., s. 53.

<sup>16</sup> Na zintegrowanie ochrony przyrody z polityką ekologiczną zwraca także uwagę J. Sommer pisząc, że w zapisach ustawy: „ (...) zawarty jest postulat zintegrowania ochrony środowiska z polityką ekologiczną państwa. Chodzi o to, by ochrona przyrody była ujmowana jako integralna część ochrony środowiska. Jak się wydaje *ratio legis* tego przepisu jest przeciwstawienie się występującemu niekiedy (zwłaszcza w przeszłości) przeciwstawianiu ochrony środowiska – ochronie przyrody. Ochrona przyrody jest częścią ochrony środowiska, zachowując w ramach tego charakter wyodrębnionej części. Normatywne znaczenie tego przepisu polega na tym, że nakazuje ujmować ochronę przyrody w powiązaniu z ochroną środowiska”. J. Sommer, *Przepisy ogólne...*, op. cit., s. 15.

<sup>17</sup> W. Radecki zapis ten komentuje następująco: „W ten sposób ustawodawca zakwestionował 75-letni dorobek polskiej doktryny prawa ochrony przyrody; jak pisał (...) Jan Gwałbert Pawlikowski, ochrona przyrody zaczyna się tam, gdzie chronimy teren lub obiekt przyrodniczy niezależnie od woli właściciela lub nawet wbrew jego woli”. W. Radecki, *Ustawa o ochronie...*, op. cit. s. 34. Należy zgodzić się z poglądem W. Radeckiego, iż: „norma art.13 ust.3, która uzależnia utworzenie parku narodowego i uznania za rezerwat przyrody od zgody właścicieli nieruchomości nie będących Skarbem Państwa, nie ma szans na realizację ze względu na nierozstrzygnięcie wielu istotnych problemów technicznoprawnych”. W. Radecki, *Szczególne formy ochrony...* op. cit., s. 84.

już obserwowaną, erozją polskiego prawa ochrony przyrody i środowiska oraz osłabia determinację władz w dążeniu do zachowania dla przyszłości choćby części niezdegradowanego dziedzictwa przyrodniczego. Nie wszystko trzeba przejeść i przehułać w jednym pokoleniu – to podstawowy postulat zarówno rozwoju zrównoważonego, jak i ochrony przyrody! Przy tym należy opracować rozważną zasadę oraz znaleźć środki finansowe (z puli krajowej lub unijnej) na kompensowanie strat rzeczywiście ponoszonych przez społeczności lokalne z racji istnienia tam jakiegoś obszaru chronionego, o ile nie zyskują one kompensacyjnie z jego obecności inaczej”.

4. Brak oparcia podejmowanych decyzji ochroniarskich w obecnym stanie wiedzy naukowej. Podejmowane decyzje zdaniem L. Tomiałojcia są wypadkową interesów branżowych.

Lekceważenie ochrony biernej i lansowanie tylko ochrony czynnej jako modne w obecnych czasach. L. Tomiałojć postuluje, aby te metody były traktowane równoprawnie. Autor proponuje, aby zamiast niewolniczego oparcia się wyłącznie na zachodnim wzorcu czynnej ochrony stanów pół-naturalnych, nasza Ustawa powinna jednoznacznie zarysować jako regułę podstawową – wyważone podejście dualistyczne:

- a) w środowiskach silniej zmodyfikowanych przez człowieka, głównie nie-leśnych, dla zachowania obecnego stanu należy stosować ochronę czynną, naprawczą i interwencyjną, jako powstrzymujące procesy sukcesyjne.
- b) W środowiskach zbliżonych jeszcze do stanu pierwotnego (w naszej strefie klimatycznej są to pewne najbardziej naturalne obszary leśne, górskie i wodne) w ramach ochrony ścisłej (zwykle biernej, rzadko korygującej) preferować samorzutne procesy odtwórcze i adaptacyjne samej przyrody.

Obie te formy powinny być wspierane w stopniu jednakowym, aby uzupełniały się wzajemnie.

Autor pisze: „Dualizm w zachowywaniu zarówno obszarów półnaturalnych jak i fragmentów pierwotnej przyrody jest niezbędnym warunkiem skutecznego powstrzymania zaniku różnorodności biologicznej. Tylko ślepcy ideologiczni oraz cynicy chcący na „ochronie czynnej” zarobić mogą tego nie dostrzegać! Ustawa powinna zatem całkowicie się wycofać z nie wspierania ochrony ścisłej (biernej sporadycznie naprawczej) w obrębie najmniej zmienionych ekosystemów naturalnych. To tylko pod wpływem nieadekwatnej do stanu naszej przyrody bezmyślnej mody, dotychczasowe akty prawne z zakresu ochrony przyrody zwykle lansowały ostentacyjnie tylko zabiegi ochronne i renaturalizacyjne oraz działania łagodzące skutki antropopresji”.

5. Brak zapisów dotyczących zabezpieczenia przed zmianami klimatycznymi. Np. rozwój bardziej ciepłolubnych drzewostanów.
6. Niską pozycję parków narodowych i rezerwatów przyrody wg klasyfikacji międzynarodowej. W chwili obecnej są to obiekty kategorii drugiej i czwartej.
7. Niedoceniające przez ustawodawcę społecznego ruchu na rzecz ochrony przyrody, a nawet ograni-

zapisy ustawy środowisko urzędnicze, które zarzucało jej brak jakiegokolwiek koncepcji w organizacji

czanie jego wpływu, wyposażając za to nieprzychylnie wobec przyrody nastawione samorządy w prawo *liberum veto*. Nawet po kilkunastu latach transformacji ustrojowej przejawia się to brakiem:

- a) Zapisów o istniejących coraz liczniej niepaństwowych obszarach chronionych, będących własnością społecznych organizacji lub osób prywatnych. Ustawa powinna i nad takimi „społecznymi rezerwatami przyrody” roztoczyć jakąś formę opieki.
- b) Regularnej praktyki konsultowania nowelizowanych aktów prawnych z najważniejszymi gremiami naukowymi (Inst. Ochrony Przyrody PAN, Komitet Ochrony Przyrody i specjalistyczne komitety naukowe PAN), podobnie jak z organizacjami społecznymi.
- c) Jednakowo sprawiedliwego traktowania w sprawach ochrony przyrody społecznych organizacji pozarządowych (dysponujących przygotowaniem fachowym), zamiast faworyzowania tylko samorządów lokalnych (zwykle pozbawionych ludzi z wykształceniem ekologicznym).
- d) Zamiaru odtworzenia Społecznej Straży Ochrony przyrody.

Por. [http://stowarzyszenie-samorzadow.pl/pliki/ustawy/najpowazniejsze\\_usterki](http://stowarzyszenie-samorzadow.pl/pliki/ustawy/najpowazniejsze_usterki) oraz <http://www.salamandra.org.pl> (08.04.2007).

R. Olaczek w artykule: *O godność i sprawność ochrony przyrody* popierając tezy L. Tomiałojcia zwraca uwagę na fakt, „ (...) iż nigdzie, u nas ani na świecie, rządy, parlamenty ani właściciele gruntów lub fabryk sami, z własnej chęci nie ograniczali się w eksploatacji zasobów (póki było to dla nich opłacalne) ani nie powoływali parków narodowych. Ochrona przyrody zrodziła się z oddolnej inicjatywy świątliwych ludzi, wiedzących więcej i czujących głębiej. Oni tworzyli ideologię ochroniarską i upowszechniali ją w społeczeństwie. Wszystko, co zostało w ochronie przyrody osiągnięte, było wywalczone lub wyproszone przy większym lub mniejszym poparciu społeczeństwa. Warunki życia społecznego – dostęp do pracy i oświaty, poziom życia – powodowały, że za ochroną przyrody opowiadano się z większą lub mniejszą determinacją. To powoduje, że są okresy bardziej lub mniej korzystne dla rozwijania prawa ochrony przyrody i wprowadzania go w życie. Znaczenie także ma to, jakie wartości upowszechnia się i ceni w społeczeństwie”. Podkreśla również, że L. Tomiałojć wyraził poglądy i opinie nie tylko osobiste, ale całego środowiska przyrodników oraz działaczy ochrony przyrody. Por.: <http://www.salamandra.org.pl/news/2002/news012.html> (08.04.2007).

S. Kozłowski w artykule: *Memoriał w sprawie ekorozwoju Polski* wskazuje, że Polska nie posiada strategii dotyczących ochrony bio- oraz georóżnorodności, ochrony przyrody oraz gospodarki wodą. Twierdzi, że współczesna polityka stała się dla ochrony środowiska śmiertelnym zagrożeniem i tylko wspólny wysiłek całego społeczeństwa może doprowadzić do aktywnego włączenia się Polski w wizję budowy zrównoważonego rozwoju Europy.

Por.: <http://www.salamandra.org.pl/news/2002/news012.html> (08.04.2007).

systemu ochrony przyrody. Stało się jasne, że konieczna jest jej zmiana.

W dniu 4 września 2003 roku do Sejmu trafił rządowy projekt ustawy o ochronie przyrody. Została ona uchwalona 16 kwietnia 2004 roku, a w życie weszła 1 maja 2004 r. Najważniejsze zmiany, jakie wprowadziła to:

1. Pominięcie w zapisach „krajowego systemu obszarów chronionych”;
2. Wprowadzenie nowego podziału w ochronie gatunkowej. Do roślin i zwierząt dodano królestwo grzybów;
3. Wprowadzenie nowej formy ochrony obszarowej w postaci obszarów Natura 2000<sup>21</sup>;
4. Zaliczenie do organów ochrony przyrody (obok ministra właściwego do spraw środowiska i wojewody) także starosty oraz wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

W ustawie uznano, że ochrona przyrody polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody, a cele ochrony realizowane są przez:

- 1) Uwzględnianie wymagań ochrony przyrody w polityce ekologicznej państwa, programach ochrony środowiska przyjmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategiach rozwoju województw, planach zagospodarowania przestrzennego województw, strategiach rozwoju gmin, studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i planach zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz w działalności gospodarczej i inwestycyjnej;
- 2) Obejmowanie zasobów, tworów i składników przyrody formami ochrony przyrody;
- 3) Opracowanie i realizację ustaleń planów ochrony dla obszarów podlegających ochronie prawnej, programów ochrony gatunków, siedlisk i szlaków migracji gatunków chronionych;
- 4) Realizację krajowej strategii ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z programem działań;
- 5) Prowadzenie działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody;
- 6) Prowadzenie badań naukowych nad problemami związanymi z ochroną przyrody.

W. Radecki analizując zapisy tej ustawy o namalowanych *Przyrody Polskiej* (Nr 7 z lipca 2004) pisze: „Trzeba uświadomić sobie, że obowiązująca ustawa z 16 kwietnia 2004 o ochronie przyrody stanowi

dopiero pierwszy krok w kierunku zbudowania nowego systemu<sup>22</sup>.

Ustawa o ochronie przyrody z 16 kwietnia 2004 roku nie jest bynajmniej dokumentem doskonałym. Od chwili uchwalenia budziła i budzi wiele kontrowersji w środowiskach naukowych związanych z ochroną przyrody, jak również w środowiskach urzędniczo-samorządowych. Z jednej strony jej zapisy postrzegane są jako swoisty „krok w tył” w ochronie przyrody, poprzez m.in. brak zapisu o zrównoważonym rozwoju jako podstawowej zasadzie ideowej nowej ustawy oraz zbyt duże uprawnienia, jakie daje ona właścicielom gruntów i samorządom terytorialnym w kwestiach ustanawiania obszarów chronionych. Z drugiej strony, jest krytykowana za zbyt konserwatywny i brak pełnej możliwości wpływu przez społeczności lokalne oraz organizacje pozarządowe na działania związane z ochroną przyrody<sup>23</sup>. Dochodzą do tego jeszcze

<sup>22</sup> Chodzi o wydanie kilkudziesięciu aktów wykonawczych, a szczególnie przepisów dotyczących planów ochrony parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, doprecyzowanie przepisów dotyczących obszarów NATURA 2000, wskazanie gatunków chronionych oraz określenie warunków zakładania i ochrony zadrzewień.

<sup>23</sup> Coraz więcej pojawia się głosów, a nawet już gotowych opracowań w sprawie nowelizacji lub wręcz całkowitej zmiany przepisów i zasad zarządzania terenami prawnie chronionymi. Propozycje te odwołują się do wymogów unijnych, faktu zlikwidowania Krajowego Zarządu Parków Narodowych (z mocy ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody) lub po prostu są wynikiem frustracji i chęci ciągłych zmian. Nie chcemy zajmować stanowiska w propozycjach dotyczących bezpośrednich mechanizmów zarządzania parkami narodowymi, krajobrazowymi, rezerwatami przyrody itd., struktury ich władz, polityki finansowania, itp. Jednak nie ukrywamy iż atmosfera niepewności, a może i zagrożenia nie będzie służyła budowaniu dobrej współpracy w kształtowaniu zrównoważonego rozwoju na tym podstawowym szczeblu, jakim są samorządy gminne.

Nie zgadzamy się na skreślenie ust.2 w art.19 – czyli powrotu do starych zapisów, tzn. pozbawienia samorządów prawa uzgadniania „planów ochrony”, co przywraca ich prawną wyższość na planami miejscowymi. Przy tej propozycji Pani Konserwator zamieściła bardzo ciekawe uzasadnienie-stwierdza mianowicie, że: „*Gminy bowiem nie mają pojęcia o ochronie przyrody*”. W związku z tym stwierdzeniem zgłaszamy propozycje, którą wg nas większość gmin przyjmie z zadowoleniem, proponujemy kompetencje i obowiązek wydawania tzw. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (zgodnie z art.46-57 nowelizowanej ustawy Prawo ochrony środowiska) przenieść do Starosty, a jeszcze lepiej do Wojewody ze wskazaniem na Wojewódzkiego Konserwatora Przyrody jako jedynej kompetentnej osoby;

Nie zgadzamy się z proponowanymi zapisami art.23 i art.24. Uważamy, że wszelkie zapisy wprowadzające ograniczenia na gruntach nie będących własnością Skarbu Państwa wymagają UZGODNIENIA co najmniej z lokalnym samorządem, po drugie z propozycji wynika i ranga „korytarza ekologicznego”, która będzie wyższa od

<sup>21</sup> Por. Ibidem.

głosy prawników (np. cykl artykułów W. Radeckiego na łamach *Przyrody Polskiej* pod zbiorczym tytułem *"Rozważania nad prawem ochrony przyrody"*, które ukazywały się w latach 2004-2005) analizujących wspomnianą ustawę pod względem obowiązujących norm prawnych oraz krytyka środowisk urzędniczych związanych z ochroną przyrody<sup>24</sup>.

Omawiając system ochrony przyrody w Polsce z perspektywy zrównoważonego rozwoju nie można pominąć faktu, iż nie tylko ustawa o ochronie przyrody ustanawia formy ochronne. Duża część zasobów przyrodniczych jest chroniona na podstawie zapisów ustawy o lasach z dnia 28 września 1991r<sup>25</sup>, które umożliwiają utworzenie tzw. lasów ochronnych<sup>26</sup>. Ponadto w latach 1995-2000 utworzono jedenaście Leśnych Kompleksów Promocyjnych<sup>27</sup>, które są najwyższą formą ochrony lasów, poza zapisami ustawy o ochronie przyrody. Ich głównym zadaniem jest wdrażanie zrównoważonej gospodarki leśnej i zasad zrównoważonego rozwoju oraz ochrona walorów przyrodniczych kompleksów leśnych, dla których ochrony zostały ustanowione.

---

rangi parku krajobrazowego (obligatoryjne zakazy w „korytarzu”). Nasuwa się pytanie o status prawny „korytarza” i o skutek faktyczny, dla niektórych gmin, gdy wprowadzi się jeszcze jeden typ obszaru z zakazami (poza wymienionymi w art.6 ust.1), a może i własnym planem ochrony, to może wówczas również zarządzanie gmina przekazać władzy terenów prawnie chronionych bo decyzyjnością i prawem lokalnym nie będzie już czego objąć, a władze samorządowe staną się niepotrzebne.

Nie zgadzamy się na dodanie art.44a, otulina nie jest formą ochrony przyrody, ograniczenia w niej obowiązujące zawiera plan ochrony, a jeżeli zostanie na nią „nałożony” obszar ochrony siedliskowej Natury 2000 to pojawia się dodatkowe nakazy i zakazy, wprowadzenie proponowanego zapisu to tylko potwierdzenie zasadności w/w propozycji wynikającej z sytuacji niektórych gmin. Jest to odpowiedź Stowarzyszenia Samorządów Polskich Współpracujących z Parkami Narodowymi na propozycje p. Anny Ronikier-Dolańskiej Wojewódzkiego Konserwatora Przyrody województwa mazowieckiego. Odpowiedź w pełnej wersji oraz list p. A. Ronikier-Dolańskiej były umieszczone na stronach internetowych stowarzyszenia pod adresem: [http://www.stowarzyszenie-samorzadow.pl/pliki/ustawy/ochrona\\_przyrody.pdf](http://www.stowarzyszenie-samorzadow.pl/pliki/ustawy/ochrona_przyrody.pdf) (07.04.2006).

<sup>24</sup> Np. Anna Ronikier-Dolańska (Wojewódzki Konserwator Przyrody Województwa Mazowieckiego) stwierdza: „Obowiązująca ustawa jest generalnie zła (...) należałoby napisać nową ustawę i nie dać ustawodawcy żadnej szansy na pogorszenie zapisów”.

<sup>25</sup> Dz. U. Nr 10, poz. 444.

<sup>26</sup> Powierzchnia lasów ochronnych w 2001 r. stanowiła ok. 40% powierzchni wszystkich lasów w Polsce. Por. M. Walczak, J. Radziejowski, M. Smogorzewska i in. *Obszary chronione w...*, op. cit., s. 30.

<sup>27</sup> Leśne Kompleksy promocyjne utworzono na podstawie zarządzenia nr 30 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 19 grudnia 1994 r. w sprawie leśnych kompleksów promocyjnych.

Cechą charakterystyczną działań związanych z ochroną przyrody po 1989 roku jest to, iż w realizacji zadań ochronnych dotyczących najbardziej cennych przyrodniczo terenów naszego kraju coraz większą rolę spełniają samorządy lokalne oraz właściciele gruntów, które miałyby być poddane pod ochronę – co jest niewątpliwie realizacją zasady zrównoważonego rozwoju dotyczącej partycypacji społecznej. Rodzi to jednak wiele nieporozumień i lokalnych konfliktów między społecznościami lokalnymi, lokalnymi samorządami oraz organami ochrony przyrody działającymi na takich obszarach. Konflikty te nie omijają środowisk naukowych, które planując nowe formy ochrony przyrody (w szczególności formy ochrony obszarowej np. parki narodowe) nie zawsze potrafią dostrzec rolę, jaką spełnia przyroda i jej zasoby dla miejscowej ludności, która często od wieków korzysta z jej bogactw i nie rozumie motywów (a więc nie widzi powodu) ustanawiania jakichkolwiek form ochronnych. Ich ustanowienie pociąga zazwyczaj liczne utrudnienia, zakazy i ograniczenia w korzystaniu z zasobów przyrody – jak również ograniczenia w ustanawianych strefach ochronnych (otulinach) – dotyczące zasad gospodarowania, rozbudowy infrastruktury gospodarstw czy zmiany sposobu użytkowania gruntów. Wniosek stąd, że aby móc praktycznie realizować koncepcję zrównoważonego rozwoju na poziomie „małych ojczyzn” konieczne jest podniesienie świadomości ekologicznej lokalnych społeczności. Tylko w ten sposób mogą one świadomie partycypować w działaniach ochronnych oraz zaakceptować konieczność ochrony przyrody powiązaną zazwyczaj z różnorodnymi ograniczeniami. Zgodzić należy się z autorami książki *„Obszary Chronione w Polsce”*, iż: „nowoczesna ochrona przyrody wymaga (...) dużych umiejętności negocjacyjnych, aby wypracować odpowiednie rozwiązania, godzące gospodarce potrzeby społeczności lokalnych z wymaganiami ochrony przyrody”<sup>28</sup>.

O tym, że zasady zrównoważonego rozwoju nie są w dostateczny sposób realizowane w polskim systemie ochrony przyrody świadczy dyskusja nad kształtem, rolą i funkcjami ochrony przyrody w Polsce, która w ostatnim czasie przybrała na sile. Stało się tak za sprawą Państwowej Rady Ochrony Przyrody (PROP), która 9 marca 2007 roku opublikowała dokument: *Stanowisko w sprawie kryzysu ochrony przyrody w Polsce*<sup>29</sup>. Jest on adresowany do polskiego rządu oraz społeczeństwa i nawołuje do podjęcia wspólnych działań na rzecz poprawy sytuacji w ochronie przyrody. PROP zaznaczając, iż podejście do zagadnień ochrony przyrody w Polsce od czasu przemian ustrojowych doprowadzi-

<sup>28</sup> M. Walczak, J. Radziejowski, M. Smogorzewska i in., *Obszary chronione w...*, op. cit. s. 32.

<sup>29</sup> Państwowa Rada Ochrony Przyrody., *Stanowisko w sprawie kryzysu w ochronie przyrody w Polsce*, Warszawa 2007, <http://mos.gov.pl/prop> (02.06.2007).



ło do znaczącej poprawy jakości środowiska – stwierdza jednocześnie, iż ochrona przyrody jest poza tym trendem, co powoduje ciągły proces ubożenia zasobów przyrodniczych oraz krajobrazowych. Stwierdzając, iż rozwój gospodarczy nie może przebiegać bez poszanowania dziedzictwa przyrodniczego PROP wskazuje, że rozwój następuje w sposób niezrównoważony, który jest niezgodny m.in. z zapisem art. 5 Konstytucji, który stanowi: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. PROP wskazuje także przyczyny takiego stanu rzeczy, do których zalicza: złą organizację systemu ochrony przyrody; blokady prawno-organizacyjne, paraliżujące działania ochronne; niedostateczne postępy we wdrażaniu sieci Natura 2000; ignorowanie potrzeb ochrony przyrody w rozwoju gospodarczym; niewystarczające finansowanie ochrony przyrody oraz niedostateczną edukację przyrodniczą społeczeństwa. Okres, którego dotyczy opracowanie – PROP uznaje za czas w znacznej mierze stracony, twierdząc, że Polska jest postrzegana jako lider antyprzyrodniczych dążeń w polityce, mający największe problemy związane z wdrożeniem przepisów Unii Europejskiej w tej sferze. PROP za jedną z podstawowych przyczyn takiego stanu rzeczy uznaje fakt, iż władze rządowe i samorządowe z przyczyn politycznych zdecydowanie przedkładają interesy gospodarcze nad przyrodnicze.

Następnym krokiem PROP w dyskusji nad kształtem ochrony przyrody w jest list z dnia 28 maja 2007 r. do ministra środowiska. Rada przedstawia w nim listę najważniejszych problemów ochrony przyrody w Polsce proponując, aby był to materiał wyjściowy do dyskusji nad kierunkami i szczegółowymi metodami reformy ochrony przyrody<sup>30</sup>. Proponuje również, aby problemy te zostały rozwiązane w wyniku dyskusji wszystkich zainteresowanych stron. Problemy, które PROP proponuje nazwać celami dotyczą: sfery politycznej, problemów prawnych i organizacyjnych, problemów związanych z rozpoznaniem walorów przyrodniczych i planowaniem ochrony, finansowaniem, praktyki zarządzania chronionymi obszarami i siedliskami, zarządzania gatunkami oraz dotyczących edukacji i świadomości społecznej<sup>31</sup>.

Reasumując można stwierdzić, że aby ochrona przyrody była w pełni zgodna z zasadami zrównoważonego rozwoju musi być spełnionych kilka

warunków. Po pierwsze musi być wola polityczna do wdrażania tych zasad w polityce państwa poprzez akcentowanie kwestii dotyczących ochrony przyrody i działań w tym zakresie w dokumentach politycznych tworzących podstawę do realizacji powszechnie akceptowalnej polityki ekologicznej państwa. Po drugie – zasady te powinny stanowić podstawę systemu prawa ochrony przyrody. Po trzecie – zasady zrównoważonego rozwoju muszą stanowić kryterium, przez które rozwój postrzegać będą nauki ekonomiczne.

Można powiedzieć za Z. Bukowskim, że obecna sytuacja: „wskazuje na zachwianie równowagi pomiędzy poszczególnymi elementami zrównoważonego rozwoju”.<sup>32</sup> Jest to niepokojące szczególnie w sytuacji, która w chwili obecnej ma miejsce w Polsce, gdy polityka ekologiczna ma stosunkowo małe znaczenie w porównaniu z innymi politykami prowadzonymi przez organy państwa. Sytuację pogarsza ponadto fakt, iż problem ten dotyczy nie tylko polityki rządu, ale jest także udziałem administracji samorządowej, która posiada narzędzia dla ochrony przyrody, a gdzie koncepcja zrównoważonego rozwoju jest w zasadzie nieznaną<sup>33</sup>. Poza tym należy mieć również świadomość, iż zasada zrównoważonego rozwoju poprzez jej umocowanie w konstytucji stała się normą (wartością) konstytucyjną, która musi być respektowana przez sprawujących władzę bez względu na ich polityczne przekonania, sympatie czy zawierane koalicje partyjne. W związku z tym koncepcja zrównoważonego rozwoju wraz ze swoimi zasadami stała się formalnie kryterium tworzenia takich warunków rozwoju, które pozwolą na jej praktyczną realizację od szczebla państwa do gminy<sup>34</sup>.

Niestety praktyka – czego dobitnym dowodem jest dyskusja nad kształtem ochrony przyrody w Polsce po 1989 roku – wskazuje na coś innego. Wskazuje na to, że obecnie partykularne interesy rządzących partii politycznych, koalicji, różnorodnych grup interesu, polityków oraz – szczególnie na szczeblach lokalnych – osób pełniących funkcje starostów, wójtów, burmistrzów, prezydentów miast oraz radnych, stają się przeszkodą dla ochrony przyrody. Dobitnym tego przykładem jest sprawa „Rospuły”, a także trudności w tworzeniu nowych wielkoobszarowych form ochrony przyrody

<sup>32</sup> Z. Bukowski, Pojęcie zrównoważonego rozwoju w prawie polskim w: red. A. Papuziński, *Zrównoważony rozwój. Od...*, op. cit. s. 118.

<sup>33</sup> Koncepcja zrównoważonego rozwoju jest co prawda zapisywana w planach rozwoju gmin, powiatów i województw, ale wynika to raczej z koncepcji opracowywania tych dokumentów przez wykonawców (często wyspecjalizowane firmy doradcze), niż z woli zlecających.

<sup>34</sup> Por. A. Papuziński, Filozoficzne aspekty zasady zrównoważonego rozwoju. Rozważony rozwój a *Iusticia socialis*, w: red. A. Pawłowski, *Filozoficzne, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania zrównoważonego rozwoju*, wyd. Liber, Lublin 2004, s. 51.

<sup>30</sup> Państwowa Rada Ochrony Przyrody, *Najważniejsze problemy ochrony w Polsce*, Warszawa 15 maja 2007. <http://www.mos.gov.pl/prop> (02.06.2007).

<sup>31</sup> W sumie PROP w omawianym dokumencie wskazuje 77 problemów, których likwidacja lub znaczące ograniczenie może pomóc w ochronie przyrody.

oraz uzgadnianiu planów ochrony dla istniejących parków narodowych i ich otulin<sup>35</sup>. W związku z tym aktualne jest w dalszym ciągu pytanie postawione przez A. Papuzińskiego w jednym z artykułów: „Czy w obliczu codziennych konieczności zawierania kompromisu polityk pamięta o celu, jakim jest ochrona środowiska (a więc i ochrona przyrody – C.W.) (...) czy też nie – czy powodzenie jego osoby lub partii wysuwa się na czoło motywacji kierującej jego działaniem?”<sup>36</sup>

Pytanie pozostawiam bez odpowiedzi ufając, iż trwająca od 1989 roku dyskusja nad kształtem ochrony przyrody w Polsce zakończy się wypracowaniem systemu opartego w pełni na zasadach zrównoważonego rozwoju, który w sposób najbardziej efektywny pozwoli na ochronę narodowych zasobów przyrody. Systemu, który będzie jednocześnie akceptowany społecznie, przez co przyczyni się do wzrostu świadomości ekologicznej społeczeństwa.

#### Literatura

- BELNIAK E, WĄSIKIEWICZ U., Problematyka ekologiczna w obradach „Okrągłego Stołu” w: *Czynniki Ekonomiczne i społeczno-polityczne w ochronie środowiska naturalnego (materiały pokonferencyjne Zakopane – grudzień 1989)*, PTE, 1989.
  - BORYS T., Wąskie i szerokie interpretacje zrównoważonego rozwoju oraz konsekwencje wyboru, w: red. Papuziński A., *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, BRANTA, Bydgoszcz 2005.
  - BORYS T., Zrównoważony rozwój jako przedmiot pomiaru wskaźnikowego, w: red. Borys T., *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, Ekonomia i Środowisko, Warszawa-Białystok 2005.
  - BUKOWSKI Z., Pojęcie zrównoważonego rozwoju w prawie polskim, w: red. Papuziński A., *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, BRANTA, Bydgoszcz 2005.
  - GWIAZDOWICZ M., *Ochrona przyrody w Polsce. Wybrane problemy. Raport Nr 202*. Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Marzec 2002.
  - JEŻOWSKI P., Rozwój zrównoważony we współczesnych koncepcjach ekonomicznych, w: red. Poskrobko B., Kozłowski S., *Zrównoważony rozwój. Wybrane problemy teoretyczne i implementacja w świetle dokumentów Unii Europejskiej. Studia nad zrównoważonym rozwojem - tom I*, Komitet „Człowiek i Środowisko” przy prezydium PAN, Białystok-Warszawa 2005.
  - JĘDROŚKA J. red., *Polskie prawo ochrony środowiska w kontekście integracji z Unią Europejską-wybrane zagadnienia*, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2001.
  - KASPRZAK K., SKOCZYLAŚ J. *Rozwój ochrony przyrody ożywionej i nieożywionej, historia i współczesność*, Warta”, Poznań 1993.
  - LISICKA H., Polityka ochrony środowiska w Polsce, w: red. Alberski R, Lisicka H., Sommer J., *Polityka ochrony środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.
  - PAPUZIŃSKI A., Filozoficzne aspekty zasady zrównoważonego rozwoju. Rozważony rozwój a *Iusticia socialis*, w: red. Pawłowski A., *Filozoficzne, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Liber, Lublin 2004.
  - PAPUZIŃSKI A., Polityka edukacyjna na rzecz zrównoważonego rozwoju w Polsce w świetle aksjologii zrównoważonego rozwoju, w: red. Kalka K., Papuziński A., *Etyka wobec współczesnych dylematów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2006.
  - RADECKI W., *Ustawa o ochronie przyrody, Komentarz*, Difin sp. z o. o., Warszawa 2006.
  - SOMMER J., Przepisy ogólne, w: red. J. Sommer, *Prawo o ochronie przyrody*, Wydawnictwo Prawo Ochrony Środowiska, Wrocław 1997.
  - SOMMER J, Przepisy ogólne w: red. J. Sommer, *Prawo o ochronie przyrody, Komentarz*. Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 2001.
  - WALCZAK M, RADZIEJOWSKI J, SMOGORZEWSKA in., *Obszary chronione w Polsce*, IOŚ, Warszawa 2001.
- Źródła internetowe:
- KOZŁOWSKI S., *Memoriał w sprawie ekorożwoju Polski*, <http://www.salamandra.org.pl/news/2002/news012.html> (08.04.2007).
  - OLACZEK R., *O godność i sprawność ochrony*, <http://www.salamandra.org.pl/news/2002/news012.html> (08.04.2007).
  - Państwowa Rada Ochrony Przyrody, *Najważniejsze problemy ochrony przyrody w Polsce*, Warszawa 15 maja 2007, <http://www.mos.gov.pl/prop> (02.06.2007).
  - Państwowa Rada Ochrony Przyrody., *Stanowisko w sprawie kryzysu w ochronie przyrody w Polsce*, Warszawa 09-03-2007, <http://mos.gov.pl/prop> (02.06.2007).
  - TOMIAŁOJC L., *Najważniejsze usterki polskiego prawa ochrony przyrody*, [http://stowarzyszeniesamorzadow.pl/ustawy/najpowazniejsze\\_usterki](http://stowarzyszeniesamorzadow.pl/ustawy/najpowazniejsze_usterki) (08.04.2007).
  - RONIKER-DOLAŃSKA A. *List*, [http://www.stowarzyszeniesamorzadow.pl/pliki/ustawy/ochrona\\_przyrody](http://www.stowarzyszeniesamorzadow.pl/pliki/ustawy/ochrona_przyrody) (07.04.2006).

<sup>35</sup> Np. dla Parku Narodowego „Bory Tucholskie”.

<sup>36</sup> Por. A. Papuziński, *Filozoficzne aspekty zasady...*op. cit., s. 60.