

Anetta Zielińska

KONKURENCYJNY MODEL FUNKCJONOWANIA OBSZARÓW PRZYRODNICZO CENNYCH

*Piękno tej ziemi skłania mnie do wołania
o jej zachowanie dla przyszłych pokoleń.
Jeśli kochacie tę ojczystą ziemię,
niech to wołanie nie pozostanie bez odpowiedzi!*

Ojciec Święty Jan Paweł II
Zamość, 12 czerwca 1999 r.

1. Wstęp

W odczuciu społeczeństwa działania na rzecz ochrony przyrody mają mniejsze znaczenie wobec wagi np. problemów społeczno-gospodarczych. W konsekwencji przyczynia się to do wzrostu zagrożeń dla ekosystemów, flory, fauny, innymi słowy różnorodności biologicznej¹. Dlatego też rozwój cywilizacyjny i gospodarczy naraża dziedzictwo przyrodnicze Polski na postępującą degradację. Odpowiedzią na ten proces są działania Unii Europejskiej mające na celu zatrzymanie degradacji różnorodności biologicznej oraz ochronę i przywrócenie ekosystemów obszarów przyrodniczych do 2010 r.

Ochrona przyrody i różnorodności biologicznej jest kwestią istotną nie tylko ze względu na satysfakcję, jaką możemy czerpać z obcowania z przyrodą, lecz przede wszystkim z powodu zagrożenia naszych zasobów żywnościowych pustynnieniem obszarów rolnych, zanikaniem wielu gatunków roślin i zwierząt oraz różnorodności genetycznej. Straty te zubażają również zasoby naturalne wykorzystywane przez człowieka w wielu sektorach przemysłu, począwszy od budowlanego, a skończywszy na farmaceutycznym².

¹ Przez różnorodność biologiczną rozumiemy zróżnicowanie zarówno organizmów, rozpatrywane na wszystkich poziomach organizacji przyrody, od odmian genetycznych, należących do tego samego gatunku, przez zestawy gatunków, rodzajów, rodzin i niższych jednostek taksonomicznych, a także ekosystemów, które składają się z zespołów organizmów żyjących w określonych siedliskach, jak i samych warunków fizycznych, w których żyją. E. Wilson, *Diversity of Life*, W.W. Morton and Co., New York, London 1992.

² *Środowisko, w którym warto żyć. Wkład Unii Europejskiej*, seria „Europa w ruchu”, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2006, s. 5-6.

Na podstawie raportu z 2007 r. sporządzonego przez Europejską Agencję Środowiska stwierdzono, że poziom wykorzystania zasobów na osobę pozostał stabilny we wszystkich regionach przez ostatnie lata i osiągnięto pewne oddzielenie wykorzystania zasobów od wzrostu gospodarczego. Efektywność wykorzystania zasobów różni się znacznie między krajami i jest wielokrotnie wyższa w krajach UE-15, niż była w krajach UE-10³. Można mieć nadzieję, że jest to początek długiej i trudnej drogi mającej na celu ochronę i przywrócenie różnorodności biologicznej.

Mając na uwadze rozwój społeczno-gospodarczy XXI wieku, należy zmienić tradycyjne, konserwatorskie pojmowanie ochrony przyrody na nowe, daleko idące rozszerzenie ochrony przyrody w powiązaniu z człowiekiem. Człowiek jest silnie uzależniony od środowiska przyrodniczego i nie może jednoznacznie zerwać tych więzi.

Destruktywny wpływ człowieka na środowisko przyrodnicze jest spowodowany nie tylko jego złą wolą, ale wręcz przymusem do eksploatacji zasobów przyrody w celu jego przetrwania na Ziemi⁴.

Celem opracowania będzie ukazanie obecnie funkcjonującego modelu obszarów chronionych oraz zaproponowanie nowego spojrzenia, konkurencyjnego, na funkcjonowanie tego modelu.

2. Obowiązujący model ochrony obszarowej

W ustawie o ochronie przyrody⁵ w art. 6 ust. 1 wskazane są formy ochrony przyrody, które można ująć w trzech grupach⁶:

1. Formy ochrony obszarowej obejmujące:

- tradycyjne formy ochrony: parki narodowe i rezerваты przyrody,
- nowsze formy ochrony: parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu,
- europejskie formy ochrony: obszary Natura 2000.

2. Formy ochrony obiektowej obejmujące: pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe.

3. Formy ochrony gatunkowej roślin, zwierząt i grzybów.

Do lat 80. XX wieku ochrona przyrody miała charakter konserwatorski, czyli chroniono przyrodę i ekosystemy przed wyginieniem lub zniszczeniem. Podejście to uległo zmianie przez ukazanie współzależności między ochroną przyrody a rozwo-

³ *Środowisko Europy. Czwarty raport oceny. Streszczenie*, Europejska Agencja Środowiska, Belgrad 2007, s. 18.

⁴ A. Zielińska, *Etyka środowiskowa a zrównoważone gospodarowanie na obszarach przyrodniczo cennych*, [w:] *Ekonomiczne wyzwania XXI wieku Polska – Unia Europejska – świat*, IV Zjazd Katedr Ekonomii, Uniwersytet Szczeciński, w druku.

⁵ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (DzU nr 92, poz. 880 z późn. zm.).

⁶ A. Zielińska, *Prawo ochrony przyrody. Ochrona przyrody i gospodarowanie na obszarach przyrodniczo cennych*, [w:] *Prawo środowiskowe dla ekonomistów*, red. S. Czaja, AE, Wrocław 2007, s. 101.

jem społeczno-gospodarczym. Do chwili obecnej trwają prace nad projektowaniem i tworzeniem na terenie całego kraju jednolitego systemu, gwarantującego efektywną i maksymalną realizację zadań ochrony przyrody. Formy należące do ochrony obszarowej tworzą krajowy system obszarów chronionych, który stanowi układ przestrzenny wzajemnie uzupełniających się form połączonych korytarzami ekologicznymi⁷.

W Polsce (stan na 31.12.2006 r.) 32,1% ogólnej powierzchni kraju objęte jest ochroną obszarową, w tym: 23 parki narodowe stanowią 1% ogólnej powierzchni kraju, 1407 rezerwatów przyrody stanowi 0,5%, 120 parków krajobrazowych – 8,0%, 411 obszarów chronionego krajobrazu – 22,1%⁸, dodatkowo wyznaczono i zgłoszono do Komisji Europejskiej (do 31.08.2007 r.) 564 ostoi obszarów Natura 2000, co stanowi 34,3% ogólnej powierzchni kraju⁹. Należy zwrócić uwagę, że sieć Natura 2000 pokrywa się w znacznej części z parkami narodowymi i krajobrazowymi oraz z częścią obszarów chronionego krajobrazu.

Aspekty ochrony obszarów przyrodniczo cennych są w Polsce uregulowane np. w:

- międzynarodowym prawie w postaci traktatów, np. konwencji, porozumień (dyrektywa „ptasia”, dyrektywa „siedliskowa”, Konwencja o różnorodności biologicznej, Europejska konwencja krajobrazowa itp.);
- polskim ustawodawstwie (np. ustawa o ochronie przyrody, ustawa Prawo ochrony środowiska itp.);
- w programach, dokumentach strategicznych kraju (Polityka ekologiczna państwa na lata 2007-2010 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2011-2014, Narodowy program edukacji ekologicznej: przez edukację do zrównoważonego rozwoju itp.).

Według ustawy o ochronie przyrody organami rządowymi ochrony przyrody są (art. 91): minister środowiska, wojewoda oraz starosta, wójt, burmistrz lub prezydent miasta. W Ministerstwie Środowiska odpowiedzialny za sprawy ochrony przyrody jest główny konserwator przyrody; jego zadaniem jest przede wszystkim tworzenie parków narodowych i wyznaczanie obszarów Natura 2000. Natomiast w województwach kompetentną władzą jest wojewoda, który wykonuje zadania organu administracji rządowej w zakresie ochrony przyrody przy pomocy wojewódzkiego konserwatora przyrody (art. 93). Do najważniejszych zadań wojewody należy wyznaczanie rezerwatów przyrody, tworzenie parków krajobrazowych oraz wyznaczanie obszarów chronionego krajobrazu. Należy zwrócić uwagę na szczególne kompetencje rady gminy, która może tworzyć parki na terenach pokrytych drzewostanem o charakterze parkowym oraz wyznaczać obszary chronionego krajobrazu

⁷ Przez korytarz ekologiczny rozumiemy obszar mający służyć do migracji zarówno organizmów obdarzonych zdolnościami ruchowymi lub do przenoszenia się „krok po kroku” genów, jak i osobników pozbawionych takich zdolności.

⁸ *Ochrona środowiska 2007*, GUS, Warszawa 2007, s. 287-288.

⁹ <http://natura2000.mos.gov.pl/natura2000/pl/proste.php>, 11.02.2008 r.

(jeżeli takich działań nie podejmuje wojewoda). Dodatkowo funkcjonują organy doradcze, takie jak (art. 95): Państwowa Rada Ochrony Przyrody składająca się z wielu komisji (np. Komisja Parków Narodowych i Rezerwatów, Komisja Ochrony Krajobrazu i Przyrody Nieożywionej, Komisja Ochrony Obszarów Wodnych i Błotnych, Komisja ds. Programu Natura 2000), Wojewódzka Rada Ochrony Przyrody, Rada Naukowa Parku Narodowego oraz Rada Parku Krajobrazowego lub Rada Zespołu Parków Krajobrazowych. Do służb ochrony przyrody należą również dyrektorzy i pracownicy parków narodowych i krajobrazowych.

Poszczególne formy ochrony przyrody mają wyszczególnione dopuszczalne i zabronione formy gospodarowania w postaci licznych nakazów i zakazów¹⁰. Najostrzejsze rygory ochronne są stosowane w parkach narodowych i rezerwach przyrody, umiarkowane – w parkach krajobrazowych oraz w otulinach parków narodowych, a najbardziej liberalne – na obszarach chronionego krajobrazu, w otulinach parków krajobrazowych¹¹ oraz na obszarach Natura 2000.

Ze względu na wyżej wymienione obostrzenia odnośnie do każdej z form w momencie wejścia w życie nowej ustawy o ochronie przyrody w 2004 r. wystąpiły pewne nieścisłości. Zgodnie z przepisami obszary parków narodowych, parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu nie mogą się pokrywać, natomiast w wypadku pozostałych form ochrony (np. rezerваты przyrody, obszary Natura 2000) mogą. Biorąc pod uwagę istotne różnice, np. w zakazach i nakazach dotyczących parków narodowych czy krajobrazowych, należy stwierdzić, że dla obszaru Natura 2000 wystąpiła systemowa niespójność. Pojawia się w związku z tym pytanie: które zakazy będą stosowane na obszarze chronionym, na którym jest np. park narodowy i obszar Natura 2000. Jak widać na podstawie tylko tego wątku, wystąpiły utrudnienia w skutecznym zarządzaniu obszarami chronionymi. Świadczy to o niedoskonałości aktualnie funkcjonującego modelu obszarów przyrodniczo cennych.

3. Konkurencyjny model obszarów chronionych

Na podstawie analizy tylko przepisów ustawy o ochronie przyrody zaobserwować można, że system zarządzania obszarami przyrodniczo cennymi nie jest przejrzysty, ma niejasne kompetencje i zależności służbowe. Dlatego też obowiązujący status prawny i sposób zarządzania formami obszarowymi nie jest przystosowany do wymogów ani w chwili obecnej, ani nie będzie w przyszłości.

Każdy model w dłuższym przedziale czasu wymaga pewnych udoskonaleń i przystosowań do zmieniającej się sytuacji społeczno-gospodarczej. Dlatego też model funkcjonowania obszarów przyrodniczo cennych powinien chronić cały ekosystem, a nie pojedyncze fragmenty parków narodowych, krajobrazowych czy rezerwatów przyrody. W dobie XXI wieku odchodzi się od wąsko rozumianej ochrony

¹⁰ Ustawa o ochronie przyrody, wyd. cyt., art. 15, 17, 24, 33.

¹¹ K. Dubel, *Uwarunkowania przyrodnicze w planowaniu przestrzennym*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 1998, s. 92.

obszarowej na rzecz szerszego zasięgu, np. w postaci: sieci EMERALD (sieć obszarów ważnych dla zachowania gatunków i siedlisk przyrodniczych uznanych za kluczowe na podstawie konwencji berneńskiej), Europejskiej Sieci Ekologicznej – EECONET czy sieci Natura 2000.

Zbytne rozproszenie i przestrzenna izolacja form obszarów chronionych nie sprzyjają skutecznej ochronie całych ekosystemów, różnorodności biologicznej i krajobrazowej. Konkurencyjny model obszarów przyrodniczo cennych powinien charakteryzować się spójnym przestrzennie i funkcjonalnym do zarządzania systemem w skali zarówno kraju, Unii Europejskiej, jak i globalnie całej Ziemi.

Konkurencyjny model powinien być jasny i czytelny. Daleko idąca modyfikacja powinna dotyczyć kolejnej nowelizacji ustawy o ochronie przyrody, poprawić przepisy dotyczące zagadnień kompetencji i zależności służbowych podmiotów odpowiedzialnych za poszczególne formy obszarowe. Obecnie system zarządzania jest nieczytelny, np. obszary chronionego krajobrazu może tworzyć wojewoda lub rada gminy. Przepisy powinny jednoznacznie określić, jakie obowiązują zakazy, nakazy na obszarze, na którym nakładają się dwie różne formy, np. obszar parku narodowego i obszar Natura 2000. Która z tych dwóch form ma „pierwszeństwo” w systemie zarządzania? To samo dotyczy opracowania planów ochrony dla obszarów Natura 2000 na okres nie krótszy niż 20 lat. Plany te powinny wziąć pod uwagę już obowiązujące plany, np. dotyczące parków narodowych czy krajobrazowych. W przypadku nakładania się kilku form ochrony przyrody trzeba dokładnie sprecyzować nakazy, zakazy dotyczące możliwości prowadzenia zrównoważonej działalności gospodarczej.

Należy nadać status prawny krajowemu systemowi obszarów chronionych (funkcjonuje on tylko w teorii), np. w postaci Krajowej Agencji Obszarów Chronionych. Taka krajowa agencja powinna w akcie prawnym mieć zapis o celach, zadaniach, podmiotowości, zarządzaniu i finansowaniu. Powołanie takiej agencji przyczyniłoby się do stworzenia czytelnej struktury hierarchicznej poszczególnych form ochrony przyrody. Na przykład w celu zachowania różnorodności biologicznej, krajobrazowej „ważniejsze” są parki narodowe, rezerваты przyrody w porównaniu z obszarami Natura 2000. Jednakże na podstawie oceny subiektywnej stwierdzam, że „pierwszeństwo” mają mniej rygorystyczne obszary Natura 2000, ponieważ jest to sieć europejska.

Dodatkowo warto się zastanowić nad prawnym umocowaniem „korytarzy ekologicznych” w nowym modelu. Przyczyni się to do powstania jednego, wielkoprzestrzennego obszaru chronionego. Zarządzanie takim jednym obszarem będzie efektywniejsze i skuteczniejsze, zarówno dla podmiotów zarządzających poszczególnymi formami, jak i dla całego społeczeństwa.

Propozycja stworzenia jednolitego obszaru chronionego powinna stać się konkurencyjnym modelem ochrony przyrody na początku w kraju, a w dalszej perspektywie „znoszenia granic” powinna to być instytucja ponadnarodowa.

W celu prawidłowego funkcjonowania takiego modelu ochrony przyrody potrzebna jest szeroko pojęta edukacja ekologiczna, która przyczyni się do zrozumienia oraz zaakceptowania przez społeczeństwo idei ochrony przyrody. Jednym z elementów takiej edukacji jest zaangażowanie społeczeństwa w procedurę ochronny przyrody przez „informowanie partnerskie”¹². Oznacza ono, że w całym procesie powstawania i funkcjonowania modelu powinni uczestniczyć wszyscy zainteresowani lub wszyscy ci, na których te obszary mają wpływ. Przyczyni się to do większej wrażliwości przyrodniczo-kulturowej i podniesienia świadomości ekologicznej społeczeństwa. Istotna rola w procesie edukacji ekologicznej przypada również organizacjom społecznym, takim jak np. NGO, które aktywnie reagują na poczynania władz, przedsiębiorców oraz składają propozycje dotyczące ochrony przyrody. Edukacja ekologiczna wpłynie na zmiany ekofilozoficznego myślenia i działania ludzi w sprawach dotyczących ochrony przyrody.

4. Podsumowanie

Stworzenie konkurencyjnego modelu obszarów chronionych, w postaci jednego wielkoprzestrzennego obszaru, przyczyni się do sprawniejszego funkcjonowania systemu ochrony ekosystemów i zarządzania nim, do różnorodności biologicznej i krajobrazowej o znaczeniu zarówno krajowym, europejskim, jak i globalnym.

Idea utworzenia tak dużego terytorialnie modelu nie będzie łatwa. Pociągnie to za sobą wiele wysiłku, wyrzeczeń państwa i społeczeństwa na rzecz ochrony przyrody. A na efekty funkcjonowania takiego modelu będzie trzeba długo czekać. Zatem, czy jest możliwe wprowadzenie takiego modelu? Z pewnością tak. Po części zależy to od zrozumienia faktu, że dalszy rozwój społeczno-gospodarczy nie będzie możliwy bez doraźnej ochrony przyrody, ponieważ człowiek bez przyrody nie może istnieć!

Literatura

- Dubel K., *Uwarunkowania przyrodnicze w planowaniu przestrzennym*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 1998.
- Ochrona Środowiska 2007*, GUS, Warszawa 2007.
- Środowisko Europy. Czwarty raport oceny. Streszczenie*, Europejska Agencja Środowiska, Belgrad 2007.
- Środowisko, w którym warto żyć. Wkład Unii Europejskiej*, seria „Europa w ruchu”, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2006.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (DzU nr 92, poz. 880 z późn. zm.).

¹² Szerzej A. Zielińska, *Istota „planowania partnerskiego” w planach ochrony obszaru Natura 2000*, [w:] *Gospodarka a środowisko. Zarządzanie środowiskiem – gospodarka przestrzenna – zarządzanie jakością*, nr 5, red. T. Borys, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1115, AE, Wrocław 2006.

Wilson E., *Diversity of Life*, W.W. Morton and Co., New York, London 1992.

Zielińska A., *Etyka środowiskowa a zrównoważone gospodarowanie na obszarach przyrodniczo cennych*, [w:] *Ekonomiczne wyzwania XXI wieku Polska – Unia Europejska – świat*, IV Zjazd Katedr Ekonomii, Uniwersytet Szczeciński, w druku.

Zielińska A., *Istota „planowania partnerskiego” w planach ochrony obszaru Natura 2000*, [w:] *Gospodarka a środowisko. Zarządzanie środowiskiem – gospodarka przestrzenna – zarządzanie jakością*, nr 5, red. T. Borys, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1115, AE, Wrocław 2006.

Zielińska A., *Prawo ochrony przyrody. Ochrona przyrody i gospodarowanie na obszarach przyrodniczo cennych*, [w:] *Prawo środowiskowe dla ekonomistów*, red. S. Czaja, AE, Wrocław 2007.

<http://natura2000.mos.gov.pl/natura2000/pl/proste.php>, 11.02.2008 r.

COMPETITIVE MODEL OF NATURE VALUABLE AREAS FUNCTIONING

Summary

Competitive model of nature valuable areas existing in the form of one macrospace interface will contribute to better running and managing the model of protecting valuable major ecosystems, bio- and landscape diversity in national, European and in global sense.

To build such a model it must be taken into consideration:

- building new legal, organizational and financial instruments,
- creation of National Agency of Protected Areas,
- elaborating plans for a protection of a model for the time not shorter than 20 years,
- ecological education.

Anetta Zielińska – dr, adiunkt w Katedrze Zarządzania Jakością i Środowiskiem Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu – Wydział w Jeleniej Górze.