



KOMITET BIOLOGII ŚRODOWISKOWEJ I EWOLUCYJNEJ POLSKIEJ AKADEMII NAUK

Przewodniczący: prof. dr hab. Krzysztof Spalik
Instytut Botaniki, Wydział Biologii, Uniwersytet Warszawski
ul. Ilji Miecznikowa 1, 02-096 Warszawa
e-mail: spalik@biol.uw.edu.pl

Adresaci:

Andrzej Duda, prezydent RP

Beata Szydło, premier rządu RP

Przewodniczący, wiceprzewodniczący i członkowie Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa

Przewodniczący, wiceprzewodniczący i członkowie Senackiej Komisji Środowiska

Petycja Komitetu Biologii Środowiskowej i Ewolucyjnej w sprawie zmian ustaw dotyczących zarządzania zasobami przyrodniczymi

Komitet Biologii Środowiskowej i Ewolucyjnej PAN przeanalizował projekty trzech ustaw dotyczących zarządzania zasobami przyrodniczymi, przesłanych 12 listopada br. przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów do konsultacji międzyresortowych¹. Pakiet ten tworzą:

1. Ustawa o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw,
2. Ustawa o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw,
3. Ustawa o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (POŚ).

Dwie z tych ustaw (Ustawa o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz Ustawa o zmianie ustawy POŚ) zostały 7 grudnia br. w nieco okrojonej postaci wniesione do Sejmu jako projekty poselskie (sejmowy Druk nr 1127 oraz Druk nr 1143). Analiza projektów nowelizacji wymienionych ustaw skłania nas do szeregu krytycznych uwag oraz postulatów, przedstawionych w dalszej części dokumentu.

Brak konsultacji społecznych

Komitet z niepokojem odnotowuje, że powyższy pakiet ustaw przygotowanych przez organy rządu RP, znacząco negatywnie zmieniających podstawy instytucjonalnej ochrony przyrody, nie został w ogóle poddany konsultacjom społecznym z wykorzystaniem procedur przewidzianych Rządowym Procesem Legislacyjnym (RPL). Projekty te nie zostały nigdy udostępnione społeczeństwu w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji. Co więcej, po kilku tygodniach, dwa projekty tych ustaw zostały wniesione pod obrady Sejmu jako inicjatywy poselskie (tj. z celowym pominięciem wymogów konsultacji społecznych przewidzianych przez RPL), pomimo że są to projekty o tekstach w dużej części jednobrzmią-

¹ Pismo przewodniczącego SKRM Henryka Kowalczyka, znak SKRM.216.4.2.2016, adresowane do Ministra Rozwoju, Ministra Finansów, Ministra Infrastruktury i Budownictwa, Ministra Energii oraz Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej

cych z analogicznymi projektami rządowymi. Pominięcie procesu konsultacji społecznych dla ustaw o tak szerokich konsekwencjach dla systemu ochrony przyrody w Polsce jest rażącym złamaniem wymogów udziału społeczeństwa w przygotowywaniu powszechnie obowiązujących aktów prawnych, przewidzianych w art. 8 ratyfikowanej przez Polskę Konwencji z Aarhus². Takie postępowanie łamie również stosowne zapisy rozdziału 3 Regulaminu pracy Rady Ministrów (Monitor Polski z 2013 r., poz. 979).

Nowelizacja ustawy o ochronie przyrody

W odniesieniu do projektu Ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody, Komitet podtrzymuje swoją wcześniejszą opinię³, że szeroka liberalizacja procedur wycinania drzew i krzewów może mieć poważne i rozległe konsekwencje środowiskowe. W szczególności niepokojące jest zniesienie konieczności uzgadniania z organem ochrony środowiska decyzji o wycinaniu drzew z alei przydrożnych. Grozi to – znanymi z pierwszej dekady obecnego wieku – powszechnymi wycinkami alej, prowadzącymi do znaczących przekształceń krajobrazu i redukcji różnorodności biologicznej na terenach zdominowanych przez krajobraz rolniczy.

Co więcej, zniesienie w przedmiotowej ustawie wymogu uzyskiwania pozwoleń na wycinkę drzew na gruntach należących do osób fizycznych otwiera ścieżkę do dewastacji niektórych leśnych siedlisk priorytetowych (w znaczeniu dyrektywy siedliskowej⁴), których znaczące powierzchnie znajdują się na gruntach prywatnych (np. nadrzeczne łęgi wierzbowe i topolowe). W nowej sytuacji prawnej drzewostany takie będą chronione jedynie transponowanymi do art. 33 Ustawy o ochronie przyrody (UOP) przepisami art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, zakazującymi działań mogących znacząco pogorszyć właściwy stan ochrony siedlisk „naturalnych”. Taki układ powoduje, że właściciel gruntu mający zamiar wyciąć fragment łęgu będzie musiał (o ile będzie w ogóle świadomy tego obowiązku) każdorazowo samodzielnie oceniać, czy wycinka określonej liczby drzew stanowić będzie znaczące pogorszenie właściwego stanu ochrony siedliska w rozumieniu celów dyrektywy siedliskowej. Oczywistym jest, że taka – przeprowadzana na własny użytek – nieformalna ocena będzie z reguły afirmatywna dla planowanej wycinki. Ewentualne konsekwencje niewłaściwej oceny sytuacji, skutkujące szkodą w środowisku (w znaczeniu ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku⁵), będą mogły być ocenione jedynie *post factum*, w oparciu o ewentualne zgłoszenie szkody. W rezultacie będziemy mieć do czynienia z sytuacją, w której będzie możliwe (i wysoce prawdopodobne) powstanie rozległych szkód w środowisku z uwagi na brak stosownego mechanizmu prewencyjnego, którego istnienie – w stosunku do siedlisk o znaczeniu dla Wspólnoty – przewiduje art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej. Komitet wyraża obawę, że planowane rozwiązania z wysokim prawdopodobieństwem będą prowadzić do powszechnych, nieodwracalnych strat w wybranych siedliskach przyrodniczych zlokalizowanych na terenach stanowiących własność prywatną.

Jesteśmy również przekonani, że ustawowa dekretacja, iż wszelkie działania z zakresu gospodarki leśnej nie naruszają przepisów ustawy o ochronie przyrody, może mieć jedynie symboliczne znaczenie i nie rozwiązuje faktycznych problemów wynikających z interakcji pomiędzy użytkowaniem gospodarczym lasów a wymogami ochrony gatunków i siedlisk, wynikającymi

² Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz o dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz. Ustaw 78, poz. 706)

³ Opinia Komitetu Biologii Środowiskowej i Ewolucyjnej PAN z dnia 29 lipca 2016 r., dotycząca proponowanej nowelizacji Ustawy o ochronie przyrody umieszczonej w RCL 8 lipca 2016 r. (DP-I.0230.7.2016)

⁴ Dyrektywa 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory

⁵ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1789)

z zapisów dyrektywy siedliskowej i dyrektywy ptasiej⁶. Należy podkreślić, że podobne zapisy, istniejące w ustawie do jesieni 2015 r., były w ostatnich latach przedmiotem długotrwałego sporu ze służbami Komisji Europejskiej, które twierdziły, że od zapisów art. 12 dyrektywy siedliskowej i art. 5 dyrektywy ptasiej niemożliwe jest udzielanie derogacji o charakterze trwałym i ogólnym. W to miejsce można stosować derogacje odnoszące się do jednostkowych sytuacji zbadanych indywidualnie, zgodnych z enumeratywnie wymienionymi przesłankami wskazanymi w art. 16 dyrektywy siedliskowej i art. 9 dyrektywy ptasiej. Podobną opinię przedstawiło Biuro Analiz Sejmowych w piśmie BAS-WAPEiM-2611/16.

Nowelizacja prawa ochrony środowiska

W odniesieniu do ustawy o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska, Komitet wyraża opinię, że zmiana systemu wyłaniania Rad Nadzorczych Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW) nie przyczynia się do rozwiązania żadnego problemu związanego z ochroną środowiska. Zastąpienie osób wskazywanych przez administrację samorządową (Sejmik województwa) osobami wskazywanymi przez administrację rządową służy jedynie zmianie podmiotu kontrolującego WFOŚiGW i pozbawia administrację samorządową narzędzi kształtowania ochrony przyrody i środowiska w zakresie przypisanych jej kompetencji.

Nowelizacja ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko

Najbardziej rozległe zmiany w systemie zarządzania ochroną przyrody przewiduje projekt nowelizacji ustawy regulującej dostęp do informacji o środowisku, udział społeczeństwa w decyzjach dotyczących środowiska i proces ocen oddziaływania na środowisko. Proponowane zmiany ogniskują się wokół trzech wątków:

- a) rozwiązania Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (GDOŚ) i regionalnych dyrekcji ochrony środowiska (RDOŚ) i powołania w to miejsce nowej instytucji o znacznie okrojonych – w porównaniu z nimi – kompetencjach, połączonego z marginalizacją roli decyzji środowiskowej i oceny oddziaływania na środowisko (OOŚ),
- b) radykalnego ograniczenia dostępu organizacji pozarządowych do udziału w decyzjach dotyczących ochrony środowiska,
- c) zwiększenia roli PGL Lasy Państwowe (PGL LP) w systemie ochrony przyrody.

Wszystkie proponowane zmiany dotyczące zastąpienia GDOŚ i RDOŚ przez nowy podmiot, Krajowy Zarząd Zasobów Środowiska (KZZS) z oddziałami terenowymi, wiążą się z ograniczeniem kompetencji nowego organu. KZZS nie miałby prawa wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia w ramach procesu OOŚ. Decyzje te byłyby wydawane przez organy wydające zezwolenia na realizację danej inwestycji (np. przez wójta, starostę, wojewodę czy ministra środowiska). Podobnie KZZS nie miałby kompetencji nadzorczych nad przestrzeganiem ochrony przyrody na terenie Lasów Państwowych, które – wg projektu nowej ustawy – przysługiwałyby Regionalnym Dyrekcjom Lasów Państwowych (RDLP). W opinii Komitetu takie rozwiązania znacząco pogorszą jakość procesu oceny oddziaływania na środowisko, gdyż decyzje środowiskowe będą wydawane przez organy zainteresowane szybkim wydaniem pozytywnej decyzji o realizacji przedsięwzięcia, a jednocześnie nieposiadające kadry odpowiednio wykwalifikowanej do prawidłowej oceny problemów związanych z ochroną przyrody (wójt, starosta).

⁶ Dyrektywa 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa

Degradacja roli OOS i decyzji środowiskowej poprzez wpisanie jej w kompetencje organów zupełnie nieprzygotowanych do prowadzenia takich postępowań i wydawania takich decyzji jest szczególnie uderzająca przy zestawieniu dwóch faktów. Po pierwsze, kompetencje dotyczące prowadzenia OOS i wydawania decyzji środowiskowych mają zostać przeniesione z organu zatrudniającego wysoko wykwalifikowanych fachowców z dziedziny ochrony przyrody i środowiska (obecnie GDOŚ i RDOŚ) do organów, które takich fachowców nie zatrudniają i nie będą zapewne zatrudniać. Po drugie, ustawodawca uważa, że wójt, burmistrz lub starosta posiada jako organ wystarczające kwalifikacje do prowadzenia procedury OOS i wydawania decyzji środowiskowej (pomimo ewidentnego niedostatku kierunkowo wykształconych kadr), a jednocześnie nakłada na organizacje pozarządowe chcące uczestniczyć w stosownych postępowaniach administracyjnych wymóg posiadania co najmniej 5 członków z kierunkowym wykształceniem wyższym, zdefiniowanym w projekcie ustawy. Tym samym, ustawodawca efektywnie ustanawia system, w którym decyzje dotyczące ochrony środowiska są podejmowane przez osoby mogące nie dysponować wyższym wykształceniem w określonej dziedzinie, zaś udział społeczeństwa w tychże decyzjach ogranicza wyłącznie do osób dysponujących stosownym specjalistycznym wykształceniem wyższym.

Proponowane rozwiązania przenoszące wydawanie decyzji środowiskowych na wójtów, starostów i wojewodów mają w swoją strukturę wpisany konflikt interesów w obrębie organu, który jednocześnie ma sprawnie wydawać decyzje o realizacji przedsięwzięć przynoszących jednostkom samorządu terytorialnego dochody oraz stać na straży ochrony przyrody, zapobiegając realizacji przedsięwzięć szkodliwych dla środowiska. Komitet jest przekonany, że dotychczasowe instytucjonalne rozdzielanie tych dwóch rozbieżnych celów pomiędzy odrębne organy stanowi daleko lepsze rozwiązanie, zgodne z elementarną logiką zarządzania. Podobnie, w odniesieniu do PGL LP, nie jest dobrym rozwiązaniem przypisanie wyłącznych funkcji kontrolnych nad przestrzeganiem ochrony przyrody temu samemu podmiotowi, który może czerpać zyski z działalności gospodarczej prowadzonej z naruszeniem wymogów ochrony przyrody. Podobnie jak w przypadku decyzji środowiskowych, instytucjonalizuje to konflikt interesów i będzie prowadzić do pogorszenia jakości ochrony przyrody na rozległych obszarach kraju.

Komitet ocenia, że proponowana w ustawie „zmiana modelu dokonywania ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko” doprowadzi do powstania systemu legalizującego powszechne wydawanie zezwoleń na realizację przedsięwzięć znacząco negatywnie oddziałujących na środowisko, w tym na jakość życia społeczeństwa.

Komitet z dużym niepokojem zauważa, że proponowane zaostrzenie kryteriów dostępu organizacji społecznych do postępowań w sprawach wymagających udziału społeczeństwa jest wybitnie restrykcyjne i praktycznie eliminuje z udziału w tychże postępowaniach ogromną większość istniejących pozarządowych organizacji ekologicznych (POE). Dodatkowo ustawa znosi prawo do odwołania i prawo do sądu dla POE nieuczestniczących wcześniej w postępowaniu. W sumie projektowane zapisy stanowią rażące złamanie zapisów art. 9 poz. 2 w powiązaniu z art. 2 poz. 5 Konwencji z Aarhus oraz oznaczają praktyczne zniesienie wymogów zapewnienia udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska, gwarantowanych zapisami art. 6 tejże Konwencji. Równocześnie proponowane rozwiązania łamią zapisy art. 11 w powiązaniu z art. 1 poz. 2 pkt (e) dyrektywy o ocenach oddziaływania na środowisko⁷.

⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko

Niepokój budzi również proponowany zapis dotyczący sankcji karnych za „nieuzasadnione działania w celu uniemożliwienia lub utrudnienia realizacji przedsięwzięcia” będącego przedmiotem postępowania administracyjnego z udziałem społeczeństwa. Nie jest bowiem jasne, jaki organ i w oparciu o jakie kryteria miałby oceniać, jakie działania POE lub osób fizycznych są „nieuzasadnione” w kontekście konstytucyjnych wymogów zapewnienia ochrony środowiska. Co więcej, proponowany zapis wprowadza sankcje odwołując się nie tyle do efektów działania, co do intencji podmiotu „utrudniającego” („działania w celu...”), co wprowadza kolejne pole dowolności interpretacyjnej. Komitet nie znajduje też żadnego uzasadnienia dla radykalnej penalizacji tak niedookreślonych projektem ustawy działań (kara więzienia do lat 3), prowadzących *de facto* do zastraszania przedstawicieli społeczeństwa chcących brać udział w decyzjach dotyczących środowiska.

Podobnie nie znajdujemy uzasadnienia dla wprowadzania dotkliwych sankcji karnych (kara grzywny do 1 miliona złotych) za działania określone jako autoryzowanie raportu OOŚ „zawierającego nieprawdziwe informacje lub rażąco nierzetelne prognozy”. Podobnie jak w poprzednim przypadku nie jest jasne, jaki organ i w oparciu o jakie kryteria miałby oceniać prawdziwość informacji lub rzetelność prognoz. Zgadzając się z potrzebą eliminacji dokumentów OOŚ zawierających nierzetelne prognozy lub nieprawdziwe dane, Komitet zauważa, że penalizacja nadużyć będzie skutkować jedynie wzrostem liczby postępowań sądowych, w których zainteresowane strony będą się odwoływać od drakońskich kar. Dodatkowo można się spodziewać, że w procesie sporządzania OOŚ wykonawcy raportu będą starali się spełnić oczekiwania organów wydających decyzje, jak i samych inwestorów, co wypaczy założenia ocen oddziaływania na środowisko.

W ustawie znajduje się szereg zapisów nadających szczególne prawa PGL Lasy Państwowe. Obok wcześniej wspomnianej regulacji dekretującej zgodność wszelkich działań LP z wymogami ochrony gatunkowej, przedmiotowa ustawa przewiduje m.in.:

- a) zniesienie obowiązku uzgadniania prognoz oddziaływania na środowisko dla Planów Urządzania Lasu (PUL) z organem ochrony środowiska,
- b) zniesienie obowiązku uzgadniania z organem ochrony przyrody PUL w otulinie rezerwatu przyrody,
- c) traktowanie PUL jako automatycznej zgody na odstępstwa od zakazów ochrony gatunkowej w odniesieniu do czynności wynikających z tego planu oraz przeniesienie kompetencji wydawania zgody na inne odstępstwa do RDLP,
- d) wprowadzenie wymogu uzgodnienia z RDLP planu ochrony lub planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 jeśli jest on wykonany poza PUL,
- e) zniesienie przysługujących obecnie RDOŚ kompetencji nadzoru przestrzegania przepisów ochrony przyrody przez nadleśnictwa i przeniesienie ich do RDLP.

Komitet zauważa, że przyjęcie takich rozwiązań znosi kontrolę niezależnych i wyspecjalizowanych organów państwowej administracji ochrony przyrody (RDOŚ, GDOŚ) nad przedsiębiorstwem działającym w oparciu o rygory gospodarki rynkowej i zasady efektywności ekonomicznej, które prowadzić będą z dużym prawdopodobieństwem do konfliktu interesów z wymogami ochrony przyrody. Doprowadzi to do dalszego umacniania przywilejów podmiotu gospodarującego na terenie 25% powierzchni kraju, przy bardzo ograniczonej już teraz możliwości faktycznego udziału społeczeństwa w decyzjach dotyczących środowiska podejmowanych przez PGL LP.

Wnioski

Komitet negatywnie ocenia treść i tryb wprowadzania trzech przedmiotowych ustaw, zarówno w odniesieniu do wersji przygotowanych przez rząd, jak i wersji wprowadzonych jako projekty poselskie. Pakiet proponowanych nowelizacji ustaw znacząco zmienia prawny system zarządzania i ochrony przyrody i środowiska w Polsce na system gorszy, pozbawiony instytucjonalnych elementów zapewniających rozdzielność interesów gospodarczych od wymogów ochrony przyrody, niezgodny z zasadą zrównoważonego rozwoju. Tworzy system sprzeczny z regulacjami Wspólnoty Europejskiej i niezgodny z fundamentalnymi wymogami Konwencji z Aarhus. Eliminuje również w istotnym stopniu możliwość dofinansowania działań z zakresu ochrony środowiska na poziomie lokalnym i regionalnym poprzez pozbawianie praw POE uzyskujących takowe dofinansowanie. Wdrożenie proponowanych w pakiecie trzech ustaw rozwiązań prawnych będzie skutkować negatywnymi konsekwencjami dla zachowania i poprawy jakości środowiska w Polsce.

W związku z tym:

- a) wzywamy Sejm pracujący nad przedłożonym projektem poselskim (druk sejmowy nr 1127) do odrzucenia projektu w jego obecnej wersji;
- b) wzywamy Prezydenta RP do zawetowania „Ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach” uchwalonej przez Sejm RP w dniu 16 grudnia 2016 r.;
- c) wzywamy rząd pracujący nad projektami skierowanymi do konsultacji międzyresortowych do przedstawienia projektów pod konsultacje społeczne, zgodnie z normalnym trybem procedowania;
- d) wzywamy Sejm i rząd do uwzględnienia w planowanych zmianach ustaw negatywnych skutków przedstawionych w naszym stanowisku.

W imieniu Komitetu Biologii Środowiskowej i Ewolucyjnej PAN



*prof. dr hab. Krzysztof Spalik
przewodniczący Komitetu*

Warszawa, dn. 22 grudnia 2016 r.

Do wiadomości:

Prezes Polskiej Akademii Nauk
Prezes Polskiej Akademii Umiejętności