



## 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

Sz. P. Prof. dr hab. Jan Szyszko  
Minister Środowiska

Komitet Biologii Środowiskowej i Ewolucyjnej PAN zapoznał się z propozycjami zmian w dwóch rozporządzeniach Ministra Środowiska, dotyczących sporządzania planów ochrony dla obszarów Natura 2000 oraz sporządzania planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000. Projektowane rozporządzenia, datowane na 03.04.2017 r., zmieniają oryginalne rozporządzenia pochodzące z 2010 r.

W ocenie Komitetu, oba projekty nowelizacji rozporządzeń zawierają zarówno oczywiste i uzasadnione propozycje zmian porządkujących, jak i rozwiązania kontrowersyjne, znacząco modyfikujące sposób sporządzania planów zadań ochronnych (PZO) i planów ochrony (PO) dla obszarów Natura 2000. W dalszej części dokumentu omawiamy te projektowane zmiany, które wydają się nieuzasadnione, a jednocześnie mogą mieć negatywne konsekwencje dla skutecznej ochrony krajowych zasobów przyrodniczych w ramach sieci Natura 2000.

### **Zniesienie wymogu przywracania właściwego stanu ochrony**

W odniesieniu do projektu "Rozporządzenia MŚ zmieniającego rozporządzenie w sprawie sporządzania projektu planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000", krytycznie oceniamy proponowaną zmianę brzmienia par. 3 pkt 5 lit. b w oryginalnym rozporządzeniu. Zmiana ta zezwala na odstępianie od ustalania w PZO celów działań ochronnych dla chronionych gatunków i siedlisk, „w sytuacji, gdy ze względów przyrodniczych niemożliwe lub nieuzasadnione jest polepszenie” ich stanu ochrony, ocenianego obecnie jako zły lub niewłaściwy. Komitet zwraca uwagę, że proponowany zapis rozporządzenia jest sprzeczny z zapisami aktu prawa nadrzędnego, tj. *Ustawy o ochronie przyrody* (dalej jako UOP). UOP, transponując przepisy dyrektywy siedliskowej Unii Europejskiej, stanowi bowiem, że nadrzędnym celem ochrony na obszarach Natura 2000 jest utrzymywanie lub odtwarzanie tzw. właściwego stanu ochrony gatunków i siedlisk, dla ochrony których utworzono dany obszar chroniony. W art. 28 ust. 5 UOP zapisano, że „regionalny dyrektor ochrony środowiska ustanawia, w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia, plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000, kierując się koniecznością utrzymania i przywracania do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000”. Wymóg utrzymania lub przywrócenia właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych i gatunków w obszarach Natura 2000 jest – zarówno *explicite*, jak też *implicite* – przywoływany w szeregu innych artykułów UOP (np. art. 5 pkt 19; art. 27a ust.1; art. 28 ust. 10 pkt 2 i pkt 5; art. 29 ust. 3; art. 29 ust. 8 pkt 2, pkt 3, pkt 4 i pkt 5). UOP nie przewiduje odstępstw od tego wymogu, które byłyby podyktowane „względnymi przyrodniczymi”

stanowiącymi o „niemożności” lub bezzasadności odtwarzania lub utrzymywania właściwego stanu ochrony, jak to proponują zapisy nowelizacji rozporządzenia. Odstępstwa od konieczności utrzymania lub odtwarzania właściwego stanu ochrony gatunków i siedlisk na terenach Natura 2000 mogą być podyktowane jedynie nadzwyczajnymi wymogami nadrzędnego interesu publicznego, opisanymi szczegółowo w art. 34 ust.1 oraz ust. 2 UOP. Obowiązujące ustawodawstwo krajowe nie przewiduje zatem okoliczności, w których można odstąpić od wymogu utrzymania lub odtwarzania właściwego stanu ochrony siedlisk lub gatunków, z powodów określanych jako „sytuacje, gdy ze względów przyrodniczych niemożliwe lub nieuzasadnione jest polepszenie (...) [właściwego] stanu [ochrony siedliska lub gatunku]”. Komitet dostrzega możliwość wystąpienia konfliktu wymogów ochronnych w wypadku, kiedy obszar chroniony Natura 2000 objęty jest jednocześnie ochroną ścisłą, wykluczającą z definicji ochronę czynną. Taki konflikt powinien mieć jednak rozwiązanie ustawowe, a nie drogą rozporządzenia.

Niezależnie od sprzeczności z aktami prawa nadrzędnego, Komitet uważa, że proponowany zapis warunkujący odstępstwa od istniejących i ugruntowanych przepisów występowaniem „sytuacji, w których ze względów przyrodniczych niemożliwe lub nieuzasadnione jest polepszenie właściwego stanu ochrony siedliska lub gatunku” jest wysoce nieprecyzyjny. Nie wiadomo bowiem, w oparciu o jakie kryteria miałyby następować ocena, że dany przypadek spełnia warunki wskazane w proponowanych zapisach („ze względów przyrodniczych niemożliwe lub nieuzasadnione jest”). Nie wiadomo również, jak miałyby wyglądać ewentualna procedura dochodzenia do takiej decyzji.

Komitet z niepokojem odnotowuje, że konsekwencją przyjęcia rozporządzenia pozwalającego na podejmowanie arbitralnych decyzji odnośnie odstąpienia od wymogów utrzymywania lub przywracania właściwego stanu ochrony siedlisk i gatunków na obszarach Natura 2000 będzie postępująca erozja skuteczności tej formy ochrony przyrody na terenie Polski. Proponowany zapis będzie w praktyce pozwalał na wyjęcie spod wymogów skutecznej ochrony dowolnego gatunku lub siedliska, dla ochrony którego powołano dany obszar Natura 2000. Co więcej, to właśnie gatunki i siedliska wykazujące lokalnie największe spadki liczebności i najsilniej zmniejszające zasięg swego występowania będą najbardziej narażone na arbitralną ocenę, że dalsze zabiegi ochronne są w ich przypadku bezzasadne, gdyż jak dotąd okazały się nieskuteczne. Proponowany zapis będzie w istocie sankcjonować nieskuteczną ochronę gatunków i siedlisk na obszarach, które zostały wyznaczone w celu dokładnie przeciwnym – tj. dla zapewnienia ich skutecznej ochrony, w miejscach kluczowych dla ich przetrwania w Unii Europejskiej.

### **Wskaźniki parametrów stanu ochrony**

W odniesieniu do projektu „Rozporządzenia MŚ zmieniającego rozporządzenie w sprawie sporządzania projektu planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000” oraz projektu „Rozporządzenia MŚ zmieniającego rozporządzenie w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla obszaru Natura 2000”, Komitet krytycznie ocenia również zaproponowane odejście od obowiązkowego stosowania dla potrzeb PZO i PO systemu wskaźników właściwego stanu ochrony poszczególnych gatunków i siedlisk. Wskaźniki te, stosowane do sporządzania raportów z wdrażania dyrektywy siedliskowej i ptasiej UE, o których mowa jest w art. 112 ust. 2 UOP i w art. 38 UOP, wypracowane zostały i wdrożone do realizacji w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska (PMS) prowadzonego przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska

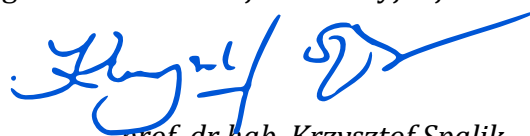
(GIOŚ). Przesłanki ich powstania i opis metod ich stosowania został zawarty w serii 11 podręczników metodycznych opracowanych przez zespół kilkuset naukowców i opublikowanych przez GIOŚ (<http://siedliska.gios.gov.pl/pl/publikacje/przewodniki-metodyczne>). Proponowane w nowelizacji obu rozporządzeń rozwiązanie przewiduje możliwość odstępstw od stosowania pełnego zestawu tych wskaźników, wskazując, że wdrażany w PZO i PO system oceny stanu ochrony powinien się opierać tylko na tych wskaźnikach, które są „możliwe do zastosowania w danym obszarze Natura 2000”, i być uzupełniony „w razie konieczności” o „wskaźniki specyficzne dla danego obszaru Natura 2000”. Takie rozwiązanie może wydawać się racjonalne z uwagi na zwiększenie elastyczności stosowanych rozwiązań, w istocie narusza jednak stabilność systemu monitoringowego, w którym ciągłość danych zbieranych takimi samymi metodami ma znaczenie nadrzędne. Brak jest przesłanek, by sądzić, że system monitoringu stanu ochrony siedlisk i gatunków – wypracowany na zlecenie GIOŚ przez zespół kilkuset naukowców i z powodzeniem wdrażany od około 10 lat w PMS – zawierał wskaźniki niemożliwe do oceny w poszczególnych obszarach Natura 2000. Z drugiej strony, nie wiadomo, jak efektywne i na ile prawidłowo zaprojektowane okażą się wskaźniki zastępcze, „specyficzne dla danego obszaru Natura 2000”, zaproponowane *ad hoc* w ramach prac nad PZO lub PO.

Proponowana możliwość rezygnacji ze stosowania standardowego zestawu wskaźników stanu ochrony, wypracowanych dla każdego siedliska i gatunku, podważa fundamenty efektywnego systemu monitoringowego, w którym kluczową rolę odgrywa powtarzalność metod oceny w kolejnych punktach czasowych oraz porównywalność ocen pomiędzy różnymi obszarami Natura 2000. Zezwolenie, po dziesięciu latach stosowania monitoringu, na odstępstwa od stosowania części wskaźników, uniemożliwia wiarygodną analizę zmian stanu ochrony siedlisk i gatunków w czasie i przestrzeni. Konsekwencje braku spójnej i wiarygodnej informacji o stanie chronionych gatunków i siedlisk dla programowania skutecznej ochrony przyrody nie wymagają komentarza.

### **Wnioski**

Komitet nie znajduje podstaw do wprowadzenia zmian omówionych w par. 1 pkt 2 lit. b oraz par. 1 pkt 3 projektu "Rozporządzenia Ministra Środowiska zmieniającego rozporządzenie w sprawie sporządzania projektu planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000" oraz w par. 1 pkt 2 projektu "Rozporządzenia Ministra Środowiska zmieniającego rozporządzenie w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla obszaru Natura 2000". Wdrożenie proponowanych rozwiązań może zmniejszyć skuteczność ochrony siedlisk i gatunków w ramach sieci Natura 2000 na terenie Polski. Może pogorszyć również jakość informacji gromadzonej w ramach monitoringu stanu siedlisk i gatunków, koniecznej dla skutecznego programowania ochrony tych zasobów przyrodniczych na terenie kraju i Unii Europejskiej.

W imieniu Komitetu Biologii Środowiskowej i Ewolucyjnej PAN

  
prof. dr hab. Krzysztof Spalik  
przewodniczący Komitetu

Warszawa, dn. 20 marca 2017 r.

Do wiadomości:

Prof. dr hab. Jerzy Duszyński, Prezes Polskiej Akademii Nauk

Prof. dr hab. Leszek Kaczmarek, Dziekan Wydziału II Nauk Biologicznych  
i Rolniczych PAN