

INSTYTUT BADAWCZY LEŚNICTWA

Zakład Ekonomiki i Polityki Leśnej

S T R E S Z C Z E N I E

opracowania pt.

„Systematyka prawnych rozwiązań ochrony przyrody w lasach”

(temat nr BLP-316)

Autorzy: **mgr inż. Adam Kaliszewski**
 mgr inż. Adam Sikora

Sękocin Stary 2008

1. Cel i zakres pracy

Celem pracy jest przegląd, uporządkowanie oraz analiza istniejących regulacji prawnych w zakresie ochrony przyrody w lasach oraz wskazanie kierunków prac mających na celu poprawę jakości prawa związanego z ochroną przyrody w lasach, w szczególności w związku z koniecznością dostosowania przepisów prawa polskiego do przepisów prawa Unii Europejskiej.

Badania dotyczyły przepisów prawa dotyczącego ochrony przyrody w lasach w Polsce, zawartych przede wszystkim w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2004 r. nr 92 poz. 880 z późn. zm.) oraz ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2005 r. nr 45 poz. 435 z późn. zm.). Analizę przepisów prawnych uzupełniono szczegółowym przeglądem zagadnień poruszanych w literaturze przedmiotu oraz analizą orzecznictwa sądów krajowych oraz Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w zakresie ochrony przyrody i leśnictwa. Zakres pracy obejmuje w szczególności:

1. Charakterystykę najważniejszych aktów prawnych związanych z ochroną przyrody w lasach na poziomie międzynarodowym (konwencje międzynarodowe), ponadnarodowym (dyrektywy i rozporządzenia Unii Europejskiej) oraz krajowym (ustawy i rozporządzenia);
2. Przegląd literatury, omawiający kwestie związane z problematyką prawa ochrony przyrody w lasach;
3. Analizę dokumentów programowych w zakresie prawnych aspektów ochrony przyrody w lasach, w tym polityki leśnej państwa, trendów w polityce ekologicznej państwa po 1989 roku oraz programów ochrony środowiska na szczeblu regionalnym (wojewódzkim) i lokalnym (powiatowym i gminnym);
4. Analizę orzecznictwa sądów krajowych oraz Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w zakresie ochrony przyrody w lasach;
5. Analizę zgodności polskiego prawa w zakresie ochrony przyrody w lasach z przepisami prawa Unii Europejskiej;
6. Charakterystykę i organizację ochrony przyrody w Polsce;
7. Analizę obowiązków i kompetencji nadleśniczego Lasów Państwowych w odniesieniu do poszczególnych form ochrony przyrody.

W pracy przedstawiono stan prawny na dzień 15 listopada 2008 roku. W tym dniu weszła w życie, na mocy ustawy z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2008 r., nr 201 poz. 1237), nowelizacja ustawy o ochronie przyrody z 2004 roku. Celem nowej ustawy jest wprowadzenie w przepisach ustawy o ochronie przyrody i innych ustaw zmian pozwalających na lepszą implementację dyrektywy Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dyrektywy Ptasiej) i dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dyrektywy Siedliskowej), usprawnienie zarządzania obszarami Natura 2000 oraz zapewnienie właściwego nadzoru przez organy wydające decyzje dotyczące reglamentowania korzystania z zasobów środowiska. Ponadto w tym dniu weszła w życie ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2008 r. nr 199 poz. 1227), określająca, między innymi, nową strukturę organizacyjną administracji ochrony środowiska, w tym ochrony przyrody, w Polsce.

Omówione powyżej zmiany w przepisach weszły w życie półtora miesiąca przed zakończeniem tematu badawczego. Stało się to w ostatniej fazie przygotowywania dokumentacji końcowej. W związku z tym w wielu miejscach obowiązujące aktualnie przepisy porównane zostały z regulacjami funkcjonującymi przed dniem 15 listopada 2008 roku, co, w opinii autorów, wzbogaca niniejsze opracowanie i pozwala na lepsze prześledzenie zakresu i charakteru wprowadzonych zmian.

2. Metodyka badań

Zestawienie i omówienie najważniejszych aktów prawnych związanych z ochroną przyrody w lasach opracowano przy wykorzystaniu bazy aktów prawnych zawartych w Polskim Serwerze Prawa LEX.

Przegląd literatury przedmiotu wykonano w oparciu o publikacje naukowe i popularno-naukowe, zgromadzone w Bibliotece Instytutu Badawczego Leśnictwa. Natomiast głównym źródłem informacji o dokumentach programowych w zakresie ochrony przyrody w lasach były strony internetowe następujących instytucji:

- Ministerstwa Środowiska (www.mos.gov.pl);
- wojewódzkich urzędów marszałkowskich;

- starostw powiatowych i urzędów gminnych.

Analizę orzecznictwa sądów krajowych w zakresie ochrony przyrody i leśnictwa przeprowadzono na podstawie dokumentacji poszczególnych spraw, zamieszczonej w Polskim Serwerze Prawa LEX. Z tego samego źródła zaczerpnięto również orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości dotyczące Dyrektywy Ptasiej i Dyrektywy Siedliskowej. Ponieważ większość omawianych orzeczeń ETS opublikowana została w języku angielskim, dla potrzeb realizacji niniejszego tematu badawczego dokonano własnego ich przekładu na język polski (tłumaczenie nieoficjalne).

W badaniu zgodności polskiego prawa w zakresie ochrony przyrody w lasach z przepisami prawa Unii Europejskiej wykorzystano podejście tekstowe (formalno-prawne), polegające na analizie tekstów, z których składa się przedmiot badania (por. Wróblewski 1975). W analizie wykorzystano również dokumenty Komisji Europejskiej w sprawie wyjaśnienia prawidłowości transpozycji przepisów Dyrektywy Siedliskowej i Dyrektywy Ptasiej do prawa polskiego, w związku z wszczęciem przez Komisję w 2006 roku z własnej inicjatywy postępowania mającego na celu wyjaśnienie zastrzeżeń w zakresie przyjęcia przez Polskę regulacji wynikających z obu dyrektyw (Postępowanie w sprawie nr 2006/2135 K(2006) 1425 z dnia 04.04.2006. oraz Postępowanie w sprawie nr 2006/2151 K(2006) 2628 z dnia 28.06.2006).

Podejście tekstowe (formalno-prawne) wykorzystano również w analizie obowiązków i kompetencji nadleśniczego Lasów Państwowych w odniesieniu do poszczególnych form ochrony przyrody.

3. Podsumowanie wyników badań

Analiza trendów w polityce ekologicznej państwa po roku 1989 pokazuje zwrot działań w kierunku priorytetów polityki Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska. W dokumentach tych została mocno podkreślona rola i znaczenie lasów oraz leśnictwa, głównie w kontekście ochrony i kształtowania zasobów przyrodniczych. Polityka ekologiczna państwa z 90 lat, była pierwszym tego typu dokumentem sporządzonym w Polsce po zmianie ustroju politycznego. Nawiązywała raczej do kwestii ochrony środowiska w kontekście zdrowia ludzkiego, mniej natomiast do spraw dotyczących ochrony przyrody. W latach 1999-2000 opracowano i przyjęto drugą politykę ekologiczną państwa, w której większą uwagę poświęcono ochronie przyrody w kontekście integracji naszego kraju z Unią Europejską.

Trzecia polityka w zakresie ochrony i racjonalnego użytkowania zasobów przyrody koncentrowała się na zobowiązaniach dotyczących członkostwa Polski w Unii Europejskiej, a działania obejmowały m.in. konieczność naszego współdziałania w osiągnięciu znacznego wzrostu lesistości Europy, tworzeniu europejskiej sieci ekologicznej Natura 2000, ochronie terenów wodno-błotnych oraz zapewnieniu poprawy jakości wód powierzchniowych. Czwarta polityka na lata 2007-2010 stanowi uzupełnienie poprzedniego dokumentu, a potrzeba jej aktualizacji wynikała z uzyskania przez Polskę członkostwa w UE.

Wojewódzkie, powiatowe oraz gminne programy ochrony środowiska sporządzone zostały w celu realizacji polityki ekologicznej państwa. Stanem wyjściowym do sporządzenia programów stała się ocena aktualnego stanu środowiska naturalnego i przyrodniczego. W programach zostały przedstawione cele, priorytety oraz działania (krótkookresowe oraz średniookresowe). Zawarte zostały również zagadnienia związane z zarządzaniem programem oraz monitoringiem. W wojewódzkich programach obligatoryjnie zamieszczono wytyczne do sporządzania programów na szczeblu powiatowym. W niektórych programach znajdują się wyraźne odniesienia do leśnictwa. Większość programów przewiduje działania długookresowe (nawet do 2015 r.), mimo, iż niektóre zostały zrealizowane w krótszym okresie czasu, jednak w przypadku ochrony przyrody działania ciągle wymagają dłuższego okresu realizacji.

Analiza przepisów prawa polskiego przed ich gruntowną nowelizacją w 2008 roku wykazała, że wiele przepisów prawa Unii Europejskiej, w szczególności zawartych w Dyrektywie Ptasiej i Dyrektywie Siedliskowej, nie zostało przetransponowanych do prawa polskiego lub ich transpozycja była nieprawidłowa. Zwracali na to uwagę również liczni autorzy, co zostało przedstawione w przeglądzie literatury. Zmiany wprowadzone na mocy ustawy z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2008 r. nr 201 poz. 1237), której przepisy weszły w życie w dniu 15 listopada 2008 roku, a także ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2008 r. nr 199 poz. 1227), miały na celu uzupełnienie tych braków i tym samym stworzenie warunków do lepszej implementacji przepisów Dyrektywy Ptasiej i Dyrektywy Siedliskowej, usprawnienie zarządzania obszarami Natura 2000 oraz zapewnienie właściwego nadzoru przez organy wydające decyzje dotyczące reglamentowania korzystania z zasobów środowiska.

Mimo iż wprowadzone zostały istotne zmiany, transpozycja przepisów Dyrektywy Ptasiej i Siedliskowej do prawa polskiego nadal nie została w pełni prawidłowo

przeprowadzona. Na konieczność dokładnego i pełnego przetransponowania przepisów obu dyrektyw do porządku prawnego każdego z państw członkowskich Unii Europejskich wielokrotnie zwracał uwagę Europejski Trybunał Sprawiedliwości, co również zostało wykazane w niniejszym opracowaniu. Jak wykazała analiza, istnieją wciąż nieścisłości i braki związane z:

- brakiem określenia wszystkich środków ochrony, zachowania i przywracania biotopów i naturalnych siedlisk, o których mówi art. 3 ust. 2 Dyrektywy Ptasiej; w szczególności chodzi o utrzymanie i gospodarowanie, zgodnie z potrzebami ekologicznymi, naturalnych siedlisk w ramach stref ochronnych i poza nimi, przywracanie zniszczonych biotopów oraz tworzenie biotopów gatunków ptaków, których dotyczy dyrektywa;
- nieobjęciem ochroną wszystkich gatunków ptaków, podlegających specjalnym środkom ochrony na mocy art. 4 ust. 1 Dyrektywy Ptasiej, wymienionych w Załączniku I do tej Dyrektywy;
- brakiem zakazu sprzedaży, transportu w celu sprzedaży, przetrzymywania w celu sprzedaży oraz oferowania do sprzedaży żywych lub martwych ptaków, jak również wszelkich łatwo rozpoznawalnych części lub produktów otrzymanych z tych ptaków, w odniesieniu do wszystkich gatunków, o których jest mowa w art. 1 Dyrektywy Ptasiej (por. art. 6 ust. 1 tej Dyrektywy);
- brakiem przepisów wprowadzających wymóg przeprowadzania kontroli w regularnych odstępach czasu odnośnie przestrzegania warunków przyznania zezwoleń, na prowadzenie działalności określonej w art. 6 ust. 1 Dyrektywy Ptasiej (por. art. 6 ust. 3 tej Dyrektywy);
- brakiem przepisów gwarantujących, że sokołnictwo jest prowadzone zgodnie z zasadami rozsądnego wykorzystywania i ekologicznie zrównoważonej kontroli gatunków danego ptactwa oraz zgodnie ze środkami wynikającymi z art. 2 Dyrektywy Ptasiej w odniesieniu do populacji tych gatunków, w szczególności gatunków ptaków wędrownych (por. art. 7 ust. 4 Dyrektywy Ptasiej);
- brakiem zakazu wykorzystywania wszelkich środków, sposobów lub metod wykorzystywanych do nieselektywnego lub na dużą skalę chwytania lub zabijania ptactwa, lub mogących spowodować lokalne zanikanie gatunków, w odniesieniu do wszystkich gatunków ptaków (pot. art. 8 ust. 1 Dyrektywy Ptasiej);
- brakiem definicji „terenu” (art. 1 lit. j Dyrektywy Siedliskowej).