

Porządkowanie prawa ochrony przyrody i ochrony środowiska w Polsce w 2001 r. – czyli jak się odnaleźć w gąszczu nowych przepisów

Przemiany polityczno-społeczne, jakie miały miejsce w Polsce w ostatnim dwunastoleciu oraz potrzeba dostosowania prawa do norm Unii Europejskiej spowodowały znaczne ożywienie w opracowywaniu nowych ustaw, rozporządzeń i obwieszczeń. Plon ubiegłorocznej działalności ustawodawczej w RP jest imponujący i obejmuje 157 Dzienników Ustaw, na które składa się 13 132 strony formatu A4, a przecież ogłaszany jest jeszcze Monitor Polski. Aktywność organów ustawodawczych nie ominęła również ochrony przyrody. Ogarnięcie dorobku legislacyjnego z roku 2001 nie jest sprawą prostą, chociażby ze względu na ogromną liczbę zmienionych przepisów oraz ciągle ząębianie się ochrony przyrody i ochrony środowiska, również na płaszczyźnie ustawowej. Przeprowadzona przez nas weryfikacja całości ubiegłorocznego Dziennika Ustaw była inspiracją do uczynienia bardziej przystępnymi dla przyrodników aktów prawnych związanych z ochroną przyrody i ochroną środowiska.

Ustawa o ochronie przyrody, najważniejszy akt prawny w tej dziedzinie, pojawiła się w ubiegłym roku dwukrotnie. Najpierw w styczniu, jako nowelizacja *Ustawy o ochronie przyrody* z 1991 r. (Dz. U. nr 3, poz. 21), a następnie we wrześniu jako *Obwieszczenie Ministra Środowiska w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy* (Dz. U. nr 99, poz. 1079), które już po czterech dniach okazało się nie być tekstem jednolitym (Dz. U. nr 100, poz. 1085). Aby wyjaśnić dlaczego, musimy odwołać się do nowej ustawy *Prawo ochrony środowiska*.

Od czasu wydania pierwszej *Ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska* w 1980 r. w związku z rozwojem gospodarczym kraju zarówno sama ustawa, jak i rozporządzenia wykonawcze wymagały wielokrotnych korekt. Stąd też już w latach dziewięćdziesiątych zaistniała pilna potrzeba przygotowania nowoczesnej ustawy regulującej przepisy związane z ochroną środowiska. Doczekaliśmy się jej w maju 2001 r., kiedy to Sejm RP uchwalił *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. nr 62, poz. 627). W związku z tym, że ustawa jest bardzo mocno powiązana z innymi aktami prawnymi (*Prawo wodne*, *Prawo budowlane*, *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym*, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych* itp.), przygotowano kolejny akt prawny (Dz. U. nr 100, poz. 1085), w którym podano szczegółowo jaki przepis i kiedy wchodzi w życie, co i w jaki sposób zostaje zmienione w innych ustawach. Na mocy Art. 47 tego dokumentu wprowadzone zostają również zmiany w *Ustawie o ochronie przyrody* (Dz. U. nr 99, poz. 1079)

dotyczące m. in. drzewostanów parkowych, zadrzewień, terenów zieleni, parków gminnych. Dodany zostaje także do *Ustawy o ochronie przyrody* cały rozdział (5a) *Ochrona walorów krajobrazowych, terenów zieleni, drzew i krzewów*. Jak w tym kontekście rozumieć opublikowane 4 dni wcześniej (z datą 14 września) w Dz. U. nr 99 *Obwieszczenie Ministra Środowiska o ogłoszeniu jednolitego tekstu ustawy o ochronie przyrody*, jeżeli kilka dni później pojawia się jego nowelizacja niosąca liczne zmiany?

Można się zastanawiać, czy przeciętny obywatel naszego kraju – właściciel posesji, na której rosną drzewa inne niż owocowe starsze niż 5 lat wie, że na ich usunięcie musi uzyskać stosowne zezwolenie władz, a także uiścić należną opłatę. Dodajmy, że nie jest to przepis nowy. Można się z nim zapoznać studiując stronę 7409 Dz. U. nr 100, poz. 1085 z dnia 18.09.2001. Z tym, że aktualnie, zgodnie z omówioną wyżej nowelizacją *Ustawy – Prawo ochrony środowiska* przepis ten stanowi jeden z artykułów *Ustawy o ochronie przyrody*. Trwa więc, i słusznie, rozwiązywanie gigantycznego węzła i rozplątywanie relacji pomiędzy przepisami zawartymi w obu ustawach. Jednak sposób, w jaki próbuje się tego dokonać, pozostawia wiele do życzenia.

Ustawa o ochronie przyrody spotkała się z krytyką środowiska przyrodników, która wynikała m.in. ze wzrostu roli organów samorządowych w powoływaniu i zarządzaniu obszarami chronionymi przy jednoczesnym ograniczeniu kompetencji Państwowej Rady Ochrony Przyrody, a także z braku satysfakcjonujących regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania rezerwatów biosfery (Dennis i uk 2001).

W kontekście przystąpienia w najbliższych latach Polski do Unii Europejskiej wyraźnie widać próbę dostosowania naszego prawodawstwa do unijnych standardów. Podstawowymi aktami prawnymi UE w dziedzinie ochrony przyrody są dwie dyrektywy: tzw. *Dyrektywa Ptasia* (79/409/EEC) i *Dyrektywa Siedliskowa* (92/43/EEC), a celem rozwiązań prawnych – stworzenie w Europie spójnej sieci obszarów chronionych NATURA 2000. Każdy kraj członkowski, a także państwa aspirujące zobowiązane są do opracowania i wdrożenia swoich części programu Europejska Sieć Ekologiczna NATURA 2000. Braki ustawodawcze w tym zakresie zostały po części uzupełnione, gdyż pominięte w *Ustawie* programy: ECONET-Polska, NATURA 2000 uwzględniono w *Obwieszczeniu Prezesa Rady Ministrów o ogłoszeniu koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* (M.P. nr 26, poz. 432) jako oficjalne stanowisko Rządu RP. Z drugiej strony Polska na szczeblu Ministerstwa Środowiska nie podjęła wdrażania programu ECONET-Polska (Witkowski 2001), są to więc tylko deklaracje albo asekurowanie się na przyszłość.

Unijne standardy wynikające z *Dyrektywy Siedliskowej* (DS) zostały uwzględnione w rozporządzeniach dotyczących ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt. *Rozporządzenie w sprawie określenia rodzaju siedlisk przyrodniczych podlegających ochronie* (Dz. U. nr 92,

poz. 1029), które pojawiło się po raz pierwszy w historii naszego ustawodawstwa ochroniarskiego, zawiera wykaz występujących w Polsce siedlisk przyrodniczych umieszczonych w Załączniku I DS. Jest to niewątpliwie ustawowy krok poczyniony we właściwym kierunku, jednak bez zdefiniowania siedlisk (w rozporządzeniu przedstawiono jedynie ich listę) oraz sprecyzowania właściwych dla nich działań ochronnych może pozostać jedynie martwym, mało znaczącym przepisem (Mróz i Perzanowska 2001). DS zobowiązuje również kraje członkowskie do ochrony gatunków fauny i flory z różnych względów ważnych dla UE. Listy tych gatunków zawarte są w załącznikach: II – gatunki ważne dla Wspólnoty, głównie zagrożone i zanikające, IV – gatunki wymagające ochrony ścisłej i V – gatunki, których pozyskiwanie ze stanu naturalnego powinno być kontrolowane (Makomaska-Juchiewicz i in. 2001). Rozporządzenia wykonawcze do nowej Ustawy o ochronie przyrody dotyczące ochrony gatunkowej roślin (Dz. U. nr 106, poz. 1167) i zwierząt (Dz. U. nr 130, poz. 1456) uwzględniają wymogi Wspólnoty. Lista roślin chronionych w Polsce została rozszerzona m.in. o lindernię mułową *Lindernia procumbens* (podlega ochronie ścisłej) z Załącznika IV oraz mchy: *Leucobryum glaucum* i rodzaj *Sphagnum* (chronione częściowo) z Załącznika V. Ponadto w porównaniu z rozporządzeniem z roku 1995 (Dz. U. nr 41, poz. 1417) zmienił się status ochronny niektórych gatunków. Paprotka zwyczajna *Polypodium vulgare* znalazła się wśród roślin objętych ochroną ścisłą. Natomiast cis pospolity *Taxus baccata* został przesunięty do gatunków chronionych częściowo, chociaż stan jego populacji w Polsce wcale nie uległ poprawie. W przypadku zwierząt niezgodności z Ustawą o ochronie przyrody usunięto wprowadzając na listę gatunków objętych ochroną ścisłą chrząszcze (Coleoptera): *Buprestis splendens*, *Cucujus cinnaberinus*, *Dytiscus latissimus* i *Graphoderus bilineatus*, motyle (Lepidoptera): *Coenonympha hero*, *Eriogaster catax*, *Euphydryas maturna*, *Lopinga achine*, *Lycaena dispar*, *Maculinea arion* oraz małża (Mollusca) *Unio crassus*. Zaby: trawna *Rana lessonae*, wodna *R. esculenta* i śmieszka *R. ridibunda*, które do tej pory podlegały ochronie jedynie w okresie rozrodu, zostały objęte całoroczną ochroną.

Spore wątpliwości budzi Załącznik Nr 3 Rozporządzenia o ochronie gatunkowej fauny, który obowiązuje gospodarza terenu do wyznaczania różnej wielkości stref ochronnych dla 16 gatunków ptaków: bociana czarnego *Ciconia nigra*, cietrzewia *Lyrurus tetrix*, gadożera *Circaetus gallicus*, głuszcza *Tetrao urogallus*, kań: rudej *Milvus milvus* i czarnej *M. migrans*, kraski *Coracias garrulus*, kulona *Burhinus oedicnemus*, orlików: grubodziobego *Aquila clanga* i krzykliwego *A. pomarina*, orłów: przedniego *A. chrysaetos* i bielika *Haliaeetus albicilla*, orzełka włochatego *Hieraetus pennatus*, puchacza *Bubo bubo*, rybolowa *Pandion haliaetus*, sokoła wędrownego *Falco peregrinus* oraz dla węża eskulapa *Elaphe longissima* i żółwia błotnego *Emys orbicularis*. Jest to bardzo ryzykowne zarządzenie, gdyż praktyka służb działających na rzecz ochrony przyrody dowodzi, że wy-

znaczenie strefy ochronnej połączone z podaniem choćby w przybliżeniu jej lokalizacji znacznie zwiększa zagrożenie takiego stanowiska. Poprzednie Rozporządzenie o ochronie gatunkowej zwierząt z 1995 r. (Dz. U. nr 13, poz. 61) nie różnicowało wielkości stref ochronnych i było bogatsze o jeden gatunek – żonkę *Merops apiaster*.

Krótkiego omówienia wymaga też Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie ustalenia listy gatunków zwierząt łownych (Dz. U. nr 43, poz. 488) opracowane przez poprzednią ekipę rządzącą oraz opublikowane ostatnio Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie połowu ryb (Dz. U. nr 138, poz. 1559). Pierwsze z nich nie wiadomo dlaczego określa okresy ochronne dla obcych w naszej faunie gatunków zwierząt, stanowiących poważne zagrożenie dla gatunków rodzimych. Drugie natomiast gatunków introdukowanych do polskich wód nie popiera, idzie nawet dalej nakazując tępienie niektórych z nich. Zakazuje wpuszczania po złowieniu z powrotem do wody ryb z gatunków: trawianka *Perccttus glenii* i czebaczek amurski *Pseudorasbora parva* oraz raków: pręgowanego *Oreocetes limosus* i sygnałowego *Pacifistatus lenisculus*. Prawdopodobnie ze względów humanitarnych zakazuje też stosowania żywej rybki jako przynęty przy połowie ryb na wędkę. Zezwala się jednak, jak to określono w Rozporządzeniu na „sportowy połów ryb przy użyciu kuszy”, który to sposób trudno uznać za humanitarny.

W ubiegłym roku na szczeblu państwowym utworzono tylko jeden obiekt chroniony (Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie utworzenia Parku Narodowego „Ujście Warty” Dz. U. nr 67, poz. 681), który jest 23 obiektem tej kategorii w Polsce.

Uchwalono też Ustawę o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz. U. nr 97, poz. 1051), które na mocy ustawy nie podlegają przekształceniom własnościowym (oczywiście z zastrzeżeniem przepisów zawartych w ustawach szczegółowych). Przepis ten obejmuje: wody podziemne i powierzchniowe w ciekach naturalnych i źródłach, wody polskich obszarów morskich wraz pasmem nadbrzeża, lasy państwowe, złoża kopalin oraz zasoby przyrodnicze parków narodowych.

Fakt, że równoległe z opracowywaniem Ustawy o ochronie przyrody i Prawa ochrony środowiska nie zdołano przygotować i uchwalić tak bardzo potrzebnej nowej ustawy o przestrzennym zagospodarowaniu kraju budzi obawy, by nie spowodowała ona kolejnych nowelizacji ustaw omówionych powyżej.

Ponadto weszły również w życie inne akty prawne powiązane zarówno z ochroną przyrody i środowiska przyrodniczego takie jak: Prawo geologiczne i górnicze, Prawo wodne, Ustawa o odpadach i Prawo łowieckie. Wydano także szereg rozporządzeń regulujących nakładanie opłat za korzystanie ze środowiska, dotyczących egzekwowania kar, gospodarki odpadami itp.

Na szczególną uwagę zasługuje Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie nadania statutu Ministerstwu Środowiska wydane ostatniego dnia ubiegłego roku (M. P. nr 47, poz. 778). Utrzymuje ono w strukturze organizacyjnej ministerstwa samodzielny Departament Ochrony Przyrody, którego likwidacja miała nastąpić na mocy Ustawy o ochronie przyrody.

Niejednoznaczności i braku spójności polskiego prawa dowodzi tocząca się obecnie między Ministerstwem Finansów a Ministerstwem Środowiska dyskusja dotycząca finansowania z funduszy celowych (m.in. Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska) niektórych aspektów działalności jednostek budżetowych, takich jak parki narodowe i Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska. Ustawa o finansach publicznych z 1998 r., na którą powołuje się resort finansów, wśród sposobów finansowania jednostek budżetowych nie wymienia funduszy celowych. Przewiduje je natomiast Prawo ochrony środowiska z 2001 r. – akt wydany później i zarazem tzw. prawo specjalne, jak argumentuje Ministerstwo Środowiska.

Andrzej Kalemba i Joanna Korzeniak

Zestawienie ważniejszych aktów prawnych uchwalonych w 2001 r. istotnych dla ochrony rodzimej przyrody i środowiska przyrodniczego:

Dziennik Ustaw (Dz. U.) nr 3 z 18.01.2001 r., poz. 21 – Ustawa z 7.12.2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody.

Dz. U. nr 43 z 12.05.2001 r., poz. 488 – Rozporządzenie Ministra Środowiska z 10.04.2001 r. w sprawie ustalenia listy gatunków zwierząt łownych oraz określenia okresów polowań na te zwierzęta.

Dz. U. nr 62 z 20.06.2001 r., poz. 627 – Ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska.

Dz. U. nr 62 z 20.06.2001 r., poz. 628 – Ustawa z 27.04.2001 r. o odpadach.

Dz. U. nr 67 z 29.06.2001 r., poz. 681 – Rozporządzenie Rady Ministrów z 19.06.2001 r. w sprawie utworzenia Parku Narodowego „Ujście Warty”.

Dz. U. nr 92 z 3.09.2001 r., poz. 1029 – Rozporządzenie Ministra Środowiska z 14.09.2001 r. w sprawie określenia rodzaju siedlisk przyrodniczych podlegających ochronie.

Dz. U. nr 97 z 11.09.2001 r., poz. 1051 – Ustawa z 6.07.2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (wody podziemne i powierzchniowe, wody polskich obszarów morskich, lasy państwowe, parki narodowe, złoża kopalin).

Dz. U. nr 99 z 14.09.2001 r., poz. 1079 – Obwieszczenie Ministra Środowiska z 2.07.2001 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie przyrody z uwzględnieniem zmian wprowadzonych.

Dz. U. nr 100 z 18.09.2001 r., poz. 1085 – Ustawa z 27.07.2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw.

Dz. U. Nr 106 z 29.09.2001 r., poz. 1167 – Rozporządzenie Ministra Środowiska z 11.09.2001 r. w sprawie określenia listy gatunków roślin rodzimych dziko występujących objętych ochroną gatunkową ścisłą i częściową oraz zakazów właściwych dla tych gatunków i odstępstw od tych zakazów.

Dz. U. nr 110 z 5.10.2001 r., poz. 1190 – Ustawa z 27.07.2001 r. o zmianie ustawy – „Prawo geologiczne i górnicze”.

Dz. U. nr 115 z 11.10.2001 r., poz. 1229 – Ustawa z 18.07.2001 r. – „Prawo wodne”.

Dz. U. nr 125 z 30.10.2001 r., poz. 1366 – Ustawa z 26.07.2001 r. o zmianie ustawy – „Prawo łowieckie”.

Dz. U. nr 130 z 15.11.2001 r., poz. 1456 – Rozporządzenie Ministra Środowiska z 26.09.2001 r. w sprawie określenia listy gatunków zwierząt rodzimych dziko występujących objętych ochroną gatunkową ścisłą i częściową oraz zakazów dla danych gatunków i odstępstw od tych zakazów.

Dz. U. nr 138 z 4.12.2001 r., poz. 1559 – Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 12.11.2001 r. w sprawie połowu ryb oraz warunków chowu, hodowli i połowu innych organizmów żyjących w wodzie.

Dz. U. nr 156 z 31.12.2001 r., poz. 1815 – Rozporządzenie Rady Ministrów z 18.12.2001 r. w sprawie złóż wód podziemnych zaliczonych do solanek, wód leczniczych i termalnych oraz złóż innych kopalin leczniczych, a także zaliczenie kopalin pospolitych z określonych złóż lub jednostek geologicznych do kopalin podstawowych (zawiera wykaz wód uznanych za lecznicze).

Monitor Polski (M. P.) nr 26 z 16.08.2001 r., poz. 432 – Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z 26.07.2001 r. o ogłoszeniu koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju.

M. P. nr 47 z 31.12.2001 r., poz. 778 – Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 141 z 31.12.2001 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Środowiska.

PIŚMIENNICTWO

Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979 on the conservation of wild birds. Luxembourg.

Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora. Brussels.

Denisiuk Z. 2001. Ochrona przyrody w Polsce na przełomie wieków – tradycja, sukcesy, rozczarowania. Chrońmy Przyr. Ojcz. 57, 1: 5–30.

Dz. U. nr 13 z 16.02.1995 r., poz. 61 – *Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 6.01.1995 w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt.*

Dz. U. nr 41 z 18.04.1995 r., poz. 1417 – *Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 6.04.1995 w sprawie ochrony gatunkowej roślin.*

Makomaska-Juchiewicz M., Perzanowska J., Zajac K. 2001. *Dyrektywa Siedliskowa – występujące w Polsce gatunki ważne dla Wspólnoty Europejskiej.* Chrońmy Przyr. Ojcz. 57, 2: 5–60.

Mróz W., Perzanowska J. 2001. *Dyrektywa Siedliskowa: siedliska przyrodnicze o znaczeniu europejskim w Polsce.* Chrońmy Przyr. Ojcz. 57, 5: 55–73.

Witkowski Z. J. 2001. *Polska w procesie akcesji do Unii Europejskiej: ochrona przyrody, rolnictwo, leśnictwo.* Chrońmy Przyr. Ojcz. 57, 1: 81–88.