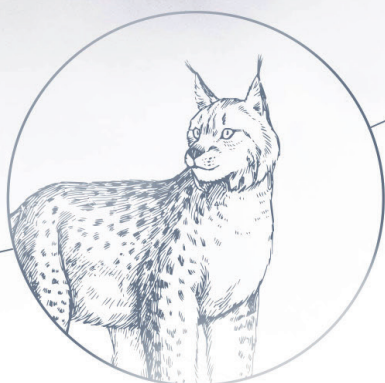
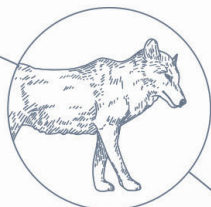


REKOMENDACJE
DLA DECYDENTÓW



WZMOCNIENIE

SYSTEMU
**PARKÓW NARODOWYCH
I OBSZARÓW CHRONIONYCH**

AUTORZY

DR ANTONI KOSTKA, PIOTR KLUB,
OLIMPIA PABIAN, MAŁGORZATA POCIASK

© FUNDACJA DZIEDZICTWO PRZYRODNICZE

WYDAWCA

FUNDACJA DZIEDZICTWO PRZYRODNICZE
UL. KRÓLEWSKA 65A/1, 30-081 KRAKÓW
WWW.PRZYRODNICZE.ORG

OPRACOWANIE GRAFICZNE, SKŁAD I DRUK
DRUKARNIA „PAPIRUS” BARTŁOMIEJ TROJNIAK

PUBLIKACJA BEZPŁATNA

ISBN: 978-83-950568-6-4

Opinie wyrażone w tej publikacji niekoniecznie odzwierciedlają
stanowisko Fundacji Dziedzictwo Przyrodnicze

KRAKÓW, 2023



Fundacja
Dziedzictwo
Przyrodnicze

Iceland 
Liechtenstein 
Norway  **Active**
citizens fund

Publikacja wydana w ramach projektu „Oddajmy parki narodowi” realizowanego z dotacji programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy finansowanego przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię w ramach Funduszy EOG

Spis treści

Ochrona i przywracanie przyrody jako fundamentalne narzędzia w walce z podwójnym kryzysem	4
Kluczowe rekomendacje	7
1. Parki narodowe do utworzenia	7
2. Parki narodowe do powiększenia.....	8
3. Rezerваты przyrody.....	9
Priorytetowe rekomendacje w zakresie ustawodawstwa	10
Priorytetowe rekomendacje w zakresie reformy systemu nadzoru i zarządzania obszarami chronionymi	11
Priorytetowe rekomendacje w zakresie opracowania dokumentów planistycznych, analiz i strategii.....	14
Rekomendacje w zakresie rozwiązań ekonomicznych i prawnych	15
Podsumowanie.....	17





OCHRONA I PRZYWRACANIE PRZYRODY JAKO FUNDAMENTALNE NARZĘDZIA W WALCE Z PODWÓJNYM KRYZYSEM

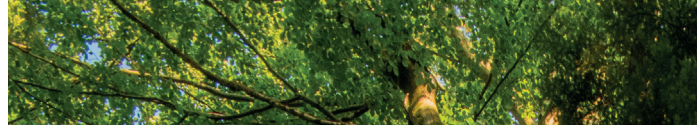
Ochrona i przywracanie przyrody oraz sprawnie funkcjonujących ekosystemów to **fundamentalne narzędzia w walce z podwójnym kryzysem**: utratą różnorodności biologicznej i zmianami klimatu. Zgodnie z raportem współtworzonym przez Międzyrządową Platformę ds. Naukowo-Politycznych ds. Różnorodności Biologicznej i Usług Ekosystemowych (IPBES) oraz Międzyrządowy Panel ds. Zmian Klimatu (IPCC), zrównoważone zarządzanie lądami i morzami, ochrona i odbudowa ekosystemów przynoszą korzyści w zakresie łagodzenia zmian klimatu i adaptacji do nich, jak również w ochronie różnorodności biologicznej.

Na poziomie globalnym (Konwencja o różnorodności biologicznej) i europejskim (Strategia na rzecz bioróżnorodności Unii Europejskiej), społeczność **międzynarodowa wyznaczyła ambitne cele związane z rozszerzaniem obszarów chronionych**, ich efektywniejszym zarządzaniem oraz odbudową ekosystemów jako najbardziej efektywnymi środkami przeciwdziałania wyżej wymienionym kryzysom.

W Polsce coraz bardziej odczuwalne są negatywne skutki globalnych kryzysów: nasilenie ekstremalnych zjawisk pogodowych jak długotrwałe susze, gwałtowne deszcze, powodzie, podtopienia, obniżenie poziomu wód gruntowych, degradacja siedlisk i ekosystemów, wzmożona erozja, rozprzestrzenianie gatunków obcych. Konsekwencje te **nie są jedynie ekologiczne, ale również mają coraz większy wpływ na sferę gospodarczą, społeczną i zdrowotną**.

Jako sygnatariusz wielu międzynarodowych zobowiązań i dysponując bogatą bazą wiedzy, Polska ma **dostęp do licznych narzędzi na rzecz implementacji rozwiązań opartych na przyrodzie** (*nature-based solutions*). Te strategie, skupiające się na tworzeniu i usprawnianiu zarządzania obszarami chronionymi oraz na regeneracji zdegradowanych ekosystemów, są w Polsce **niewystarczająco wykorzystywane**. To stanowi zagrożenie, nie tylko z perspektywy niemożności spełnienia międzynarodowych zobowiązań, ale także ze względu na pogłębienie negatywnych trendów w środowisku naturalnym.

Celem tego dokumentu jest przedstawienie **rekomendacji dla poprawy systemu obszarów chronionych w Polsce**, w tym w szczególności parków narodowych jako najefektywniejszego środka ochrony różnorodności biologicznej i usług ekosystemowych.





Stajemy przed ogromnym wyzwaniem, które jest dodatkowo **potęgowane przez liczne zaniedbania w zarządzaniu formami ochrony przyrody** w przeszłości i braki w przygotowaniu do realizacji strategii na poziomie europejskim i globalnym. W związku z tym, rekomendacje przedstawione w tym dokumencie **nie są wyczerpującym zestawem rozwiązań dla wszystkich problemów** związanych z usprawnieniem systemu obszarów chronionych. Autorzy dokumentu skoncentrowali się na identyfikacji priorytetów, uwzględniając czteroletnią perspektywę czasową i możliwość praktycznego wdrożenia zaleceń w obliczu opisanych wyżej wyzwań. Tam, gdzie było to stosowne, zaproponowano również strategię dla dalszego rozwijania bardziej szczegółowych rozwiązań.

Takie podejście jest **celowe i skierowane głównie do decydentów**. W przypadku wykazania przez nich chęci do wdrożenia wytycznych zgodnych z globalnymi i europejskimi celami w zakresie ochrony obszarów, szczegółowe strategie i rozwiązania powinny zostać wypracowane w późniejszych etapach. Proces ten powinien być **partycypacyjny i angażować wszystkich interesariuszy**.

Do opracowania rekomendacji wykorzystano różnorodne źródła: analizy literatury naukowej, obowiązujących ustaw, wywiady z ekspertami oraz wyniki badań i konsultacji z przedstawicielami różnych grup społecznych i zawodowych (aneks 1).

Obszary chronione (w tym parki narodowe) są miejscami, w których podejmowane są świadome wysiłki na rzecz ochrony nie tylko dzikich gatunków, ale również ekosystemów, w których te gatunki żyją. W częściach świata (w tym w Polsce), gdzie większość krajobrazu została już przekształcona przez rolnictwo, leśnictwo lub przemysł, obszary chronione mogą być jedynymi naturalnymi lub bliskimi naturalnym ekosystemami utrzymującymi się na stosunkowo dużych obszarach.

Szerokie wartości **społeczno-ekonomiczne i kulturowe tych naturalnych ekosystemów są coraz bardziej rozpoznawane**, podobnie jak ważne usługi ekosystemowe, których dostarczają. Do niedawna te usługi były tak często uznawane za oczywiste, że ich wartości były niedoszacowane, zapomniane lub po prostu nigdy nie zauważone. Poza zachowaniem różnorodności biologicznej i utrzymaniem cyklu życiowego w przyrodzie, dobra i usługi ekosystemowe reprezentują korzyści, które **ludzkie populacje czerpią, bezpośrednio lub pośrednio, z funkcji ekosystemów**. Do nich zalicza się m.in.:

- dobra ekosystemowe: żywność, woda, surowce, zasoby genetyczne, zasoby medyczne;
- usługi regulujące: regulacja jakości powietrza, regulacja klimatu, amortyzacja ekstremalnych zjawisk pogodowych takich jak susze i powodzie, regulacja cykli hydrologicznych, oczyszczenie i detoksykacja wody, powietrza i gleby, regulacja erozji i płodności gleby, zapylenie i kontrola biologiczna upraw;
- usługi kulturowe: możliwości rekreacji i turystyki, wartości estetyczne, inspiracja dla sztuki, informacje do celów edukacyjnych i badawczych, doświadczenia duchowe i religijne, tożsamość i dziedzictwo kulturowe, dobrostan i zdrowie psychiczne, pokój i stabilność, znaczenie dla obronności i bezpieczeństwa narodowego.



Jezioro Charzykowskie w Parku Narodowym Bory Tucholskie
(fot. Adam Ławnik)

Istnieje również szerokie porozumienie, że mamy **etyczny obowiązek utrzymania pełnego zakresu różnorodności życia** na planecie - innymi słowy, nie przyspieszać tempa wymierania ponad to, co można by było oczekiwać w naturalnych okolicznościach. Obecnie rażąco zawodzimy w tym celu, ze zdegradowanymi ekosystemami i znikającymi gatunkami, często zanim zostały one nawet rozpoznane i opisane przez naukowców.

Niemniej jednak, badania na podstawie wielu zestawów danych dostarczają mocnych dowodów, że **obszary chronione są jednym z najskuteczniejszych narzędzi do spowolnienia tempa utraty różnorodności biologicznej i usług ekosystemowych**, i wiele z nich przetrwało tylko dzięki ochronie zapewnionej przez parki narodowe, rezerwy przyrody i inne obszary chronione. Obszary chronione nie są jednorodnymi jednostkami; mają **szeroki zakres celów zarządzania** i są regulowane przez wielu różnych interesariuszy. Na jednym końcu spektrum są miejsca tak ważne i tak wrażliwe, że dostęp do nich jest ograniczony (rezerwy przyrody, części parków narodowych), podczas gdy inne obszary chronione obejmują tradycyjne, zamieszkałe krajobrazy, gdzie działania ludzi kształtowały krajobrazy kulturowe o wysokiej bioróżnorodności (parki krajobrazowe, obszary Natura 2000). W Polsce większość z tych obszarów jest własnością Państwa i zarządzana jest przez agendy rządowe, podczas gdy w wielu miejscach na świecie **w ochronę przyrody coraz częściej angażują się organizacje pozarządowe, lokalne społeczności, a nawet firmy prywatne.**

Obszary chronione są **podstawowymi elementami praktycznie wszystkich krajowych i międzynarodowych strategii ochrony przyrody i usług ekosystemowych**. Są one wspierane przez rządy i międzynarodowe instytucje, takie jak Konwencja o różnorodności biologicznej. Kraje sygnatariusze Konwencji (w tym Polska) postawiły sobie ambitny cel: **do 2030 roku przynajmniej 30% lądów, wód śródlądowych oraz obszarów przybrzeżnych i morskich ma być efektywnie chronionych.**

W maju 2020 roku Komisja Europejska przyjęła nową **Strategię na rzecz bioróżnorodności Unii Europejskiej**, która przedstawia kompleksowy pakiet działań na rzecz ochrony i przywracania bioróżnorodności do 2030 roku. Strategia ta wzywa państwa członkowskie do podjęcia konkretnych działań, w tym ochrony **co najmniej 30% (co najmniej jedna trzecia tej powierzchni - 10% lądu i 10% morza - powinna być ściśle chroniona)** lądu i morza UE oraz zapewnienia, że nie nastąpi dalsze pogorszenie stanu siedlisk i gatunków chronionych.

W czerwcu 2022 r. Komisja Europejska przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie **odbudowy zasobów przyrodniczych (Nature Restoration Law)**. Wniosek ten jest powiązany z unijną strategią na rzecz bioróżnorodności 2030 i ma na celu przyczynienie się do długoterminowej odbudowy ekosystemów oraz łagodzenia i przystosowania do zmian klimatu.



KLUCZOWE REKOMENDACJE

Priorytetowe rekomendacje w zakresie tworzenia nowych i powiększenia istniejących obszarów chronionych

1. Parki narodowe do utworzenia

W Polsce jest wiele propozycji dotyczących utworzenia nowych parków narodowych. Pełny przegląd tych propozycji został opublikowany w publikacji pt. „Propozycja uzupełnienia sieci polskich parków narodowych” (Klub P., 2023). Postulaty ich utworzenia są różnorodnie argumentowane i w większości dotyczą pozostałości cennych obszarów przyrodniczych, które nie są obecnie wystarczająco, lub w ogóle, chronione. Dodatkowymi argumentami są często również potrzeby społeczne oraz spełnienie

zobowiązań wynikających zarówno z wcześniejszych polityk państwa, jak i zobowiązań międzynarodowych, takich jak cele Konwencji o różnorodności biologicznej czy w szczególności celów Strategii na rzecz różnorodności biologicznej Unii Europejskiej. Istotnym argumentem, który należy wziąć pod uwagę, jest również kwestia reprezentatywności ekosystemów oraz łączności w ramach sieci parków narodowych.



Biorąc pod uwagę argumentację propozycji z ww. publikacji, jak i uwarunkowania przyrodnicze i społeczno-ekonomiczne, **priorytetowo należałoby podjąć działania w kierunku utworzenia następujących parków narodowych:**

- Dolnej Odry,
- Turnickiego,
- Puszczy Śląskiej,
- Puszczy Boreckiej,
- Wiślańskiego,
- Odrzańskiego,
- Puszczy Rominckiej.

2. Parki narodowe do powiększenia

Podobnie jak w przypadku tworzenia nowych parków narodowych, tak i w kontekście wymaganych powiększeń, szczegółową analizę propozycji przedstawia wspomniana publikacja „Propozycja uzupełnienia sieci polskich parków narodowych”. Można tu wyróżnić zasadniczo dwie grupy.

Pierwszą z nich są propozycje **stosunkowo niewielkich powiększeń** (średnio rzędu kilkuset hektarów), dotyczące **większości parków narodowych w Polsce**. Są to propozycje dobrze uargumentowane **merytorycznie i w większości artykułowane przez administracje parków**. Wynikają one z analiz prowadzonych w ramach przygotowywania dokumentów planistycznych. Rekomendowane jest **priorytetowe podjęcie działań mających na celu dokonanie wszystkich tych powiększeń**.

Druga grupa to parki, dla których zidentyfikowano **potrzebę znacznego powiększenia**. Dotyczy to priorytetowo następujących parków:

- Bieszczadzkiego,
- Karkonoskiego,
- Drawieńskiego,
- Borów Tucholskich,
- Słowińskiego (część morską).



Miedzyodrze: Projektowany Park Narodowy Dolnej Odry
(fot. Piotr Piznal)



Priorytetowe rekomendacje dotyczące Puszczy Białowieskiej

Puszcza Białowieska jako obszar z wielu względów wyjątkowy został potraktowany osobno. Z jednej strony jest wyjątkowy w skali globalnej pod względem przyrodniczym jako Obszar Światowego Dziedzictwa. Z drugiej, od ponad trzech dekad jest areną mocno spolaryzowanego ścierania się poglądów dotyczących sposobu zarządzania. Biorąc pod uwagę te doświadczenia i uwarunkowania, trudno jest oczekiwać, aby w krótkim czasie udało się osiągnąć konsensus odnośnie powiększenia parku narodowego na cały obszar Puszczy, na co bez wątpienia zasługuje zarówno ze względów przyrodniczych, społecznych, jak i ekonomicznych.


Rekomenduje się **priorytetowe wznowienie i dokończenie prac nad Zintegrowanym Planem Zarządzania zgodnie z rekomendacjami i w konsultacji z Centrum Światowego Dziedzictwa UNESCO (UNESCO World Heritage Centre)**. Po przyjęciu Planu zaleca się **ustanowienie systemu nadzoru i zarządzania** zgodnie z jego zapisami. W celu zwiększenia akceptacji właściwej ochrony Puszczy Białowieskiej, podczas wdrażania planu należy położyć nacisk na **działania związane z usprawnieniem współpracy pomiędzy zarządzającymi obszarem a lokalnymi społecznościami i jednostkami samorządu lokalnego**.

3. Rezerwaty przyrody

W Polsce mamy obecnie 1501 rezerwatów o łącznej powierzchni 169,6 tys. ha, co stanowi **zaledwie 0,5% powierzchni całego kraju**. Rezerwat przyrody chroni obszar wyróżniający się wartościami przyrodniczymi, naukowymi, kulturowymi bądź krajobrazowymi. Rolą rezerwatu jest ochrona istotnych dla środowiska ekosystemów, siedlisk, rzadkich oraz zagrożonych gatunków roślin, zwierząt, grzybów, a także elementów przyrody nieożywionej. Rezerwat ustanawiany jest na mocy **zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska**, który zatwierdza również dla niego plan ochrony.

Rezerwaty przyrody, mimo że zazwyczaj mają stosunkowo niewielką powierzchnię, mogą przyczynić się zarówno do efektywnej ochrony zagrożonych ekosystemów, jak i dopełnić zestaw obszarów chronionych w celu wypełnienia zobowiązań w ramach Strategii na rzecz różnorodności biologicznej Unii Europejskiej. Do wykorzystania w tym celu **dostępna jest ekspercka baza danych propozycji nowych rezerwatów prowadzona przez Klub Przyrodników¹**.

¹ <https://kp.org.pl/rezerwaty-przyrody-czas-na-comeback/o-projekcie>



Dodatkowe propozycje powstają w ramach **prac Koalicji 10%**². Odnosnie rezerwatów przyrody rekomendowane jest priorytetowe:

- zobligowanie regionalnych dyrektorów ochrony środowiska do **wydania zarządzeń o utworzeniu rezerwatów przyrody** zgodnie z propozycją ekspercką zgromadzoną przez Klub Przyrodników,
- podjęcie **dialogu i współpracy** strony rządowej z grupą ekspercką skupioną w ramach Koalicji 10% w celu **wypracowania polskiej propozycji** wypełniającej zobowiązania w ramach Strategii na rzecz różnorodności biologicznej Unii Europejskiej.

Priorytetowe rekomendacje w zakresie ustawodawstwa

Otoczenie prawne jest istotnym czynnikiem kształtującym zarządzanie i nadzór nad systemem obszarów chronionych, w tym parków narodowych. W konsekwencji wpływa to również na efektywność ochrony różnorodności biologicznej oraz usług ekosystemowych. W Polsce kluczowymi aktami prawnymi w tym zakresie jest Ustawa o ochronie przyrody oraz Ustawa o lasach. Oba te akty prawne zawierają **szereg wad, zarówno na poziomie merytorycznym, jak i zasad dobrej legislacji**. Nie odpowiadają one obecnej rzeczywistości, oczekiwaniom społecznym ani **wyzwaniom związanym z przeciwdziałaniem kryzysowi klimatycznemu i utratą różnorodności biologicznej**, a także nie są spójne z międzynarodowymi zobowiązaniami, których Polska jest stroną.

Rekomenduje się **priorytetowe powołanie zespołu ds. przygotowania Strategii Leśnej RP, rewizji Narodowego Programu Leśnego oraz stworzenia nowej Ustawy o lasach i nowej Ustawy o ochronie przyrody**. Każde z tych działań powinno być realizowane z **szerokim udziałem interesariuszy**.

² <https://koalicja10.pl/>

Priorytetowe rekomendacje w zakresie reformy systemu nadzoru i zarządzania obszarami chronionymi

System zarządzania obszarami chronionymi w Polsce, w tym w szczególności parkami narodowymi i parkami krajobrazowymi, kształtował się w drugiej połowie ubiegłego wieku. Od tego czasu system ten podlegał różnym wpływom i zmianom, w tym **osłabieniu roli parków krajobrazowych**, wprowadzeniu nowych form ochrony przyrody jak **obszary Natura 2000**, oraz stworzeniu nowych instytucji nadzorujących, takich jak **regionalne dyrekcje ochrony środowiska**. Niestety, te zmiany były wprowadzane w sposób nieskoordynowany i nieholistyczny, co doprowadziło do licznych problemów ograniczających efektywność zarządzania. Dodatkowo, w kontekście globalnym, zarządzanie obszarami chronionymi ewoluuje w celu dostosowania się do nowych wyzwań, takich jak kryzys klimatyczny i utrata różnorodności biologicznej. Tymczasem w Polsce system zarządzania w wielu aspektach **pozostaje przestarzały i niewydajny**.

W związku z powyższym, rekomenduje się **priorytetowe podjęcie działań** zmierzających do **gruntownej reformy systemu nadzoru i zarządzania obszarami chronionymi** w Polsce.

Jako pierwszy krok w procesie reformy zaleca się **powołanie zespołu eksperckiego** do przygotowania propozycji legislacyjnych i dokumentów technicznych. Aby korzystać z najlepszych praktyk, rekomenduje się współpracę z ekspertami z wiodących organizacji branżowych, takich jak World Commission on Protected Areas IUCN. Konieczne jest również przeprowadzenie **szerokich konsultacji z różnymi grupami interesariuszy**, aby zapewnić społeczne poparcie dla proponowanych zmian.

Ten zestaw rekomendacji jest uzupełnieniem do wcześniejszych zaleceń dotyczących zmian legislacyjnych. Prezentuje on **główne kierunki i priorytety**, które proponuje się uwzględnić w procesie reformy systemu zarządzania obszarami chronionymi w Polsce, w tym parkami narodowymi i krajobrazowymi. Do kluczowych punktów należą:

A. Usprawnienie współpracy pomiędzy administracją obszarów chronionych (w szczególności parków narodowych) z lokalnymi społecznościami i jednostkami samorządu. Zagadnienie to, w Polsce do tej pory zaniedbywane, jest jedną z podstawowych przyczyn braku wsparcia dla funk-



Wydmę w Stowińskim Parku Narodowym (fot. Adam Ławnik)

cjonowania istniejących i powoływania nowych obszarów chronionych (w szczególności parków narodowych). Jak pokazują dobre praktyki w tym zakresie, efektywna współpraca jest niezbędna z kilku kluczowych powodów:

- **Społeczne poparcie:** zrozumienie i akceptacja działań parków narodowych przez lokalne społeczności jest kluczowe dla ich długoterminowego sukcesu. Bez społecznego poparcia, nawet najbardziej zaawansowane strategie zarządzania okazują się nieefektywne bądź niewykonalne w praktyce.
- **Lepsze zarządzanie:** lokalne społeczności i samorządy często dysponują cenną wiedzą na temat lokalnych ekosystemów i warunków społeczno-ekonomicznych, która może być pomocna w efektywnym zarządzaniu obszarami chronionymi.
- **Zrównoważony rozwój:** odpowiednio skoordynowane działania mogą zapewnić równowagę pomiędzy ochroną przyrody a potrzebami społeczno-ekonomicznymi, takimi jak turystyka, rolnictwo czy leśnictwo.
- **Ograniczenie konfliktów:** proaktywna współpraca i komunikacja mogą znacząco zredukować konflikty związane z użytkowaniem zasobów naturalnych i dostępem do nich.
- **Siła w liczbach:** zjednoczone działania administracji, społeczności lokalnych i jednostek samorządowych zwiększają szanse na pozyskanie dodatkowego finansowania z różnych źródeł, w tym funduszy unijnych, grantów czy partnerstw prywatno-publicznych.

- **Adaptacyjność i innowacyjność:** współpraca ułatwia wymianę doświadczeń i najlepszych praktyk, co może prowadzić do innowacyjnych rozwiązań w zarządzaniu obszarami chronionymi.
- **Społeczna odpowiedzialność:** włączenie społeczności lokalnych w zarządzanie obszarami chronionymi promuje poczucie własności i odpowiedzialności za te obszary, co może prowadzić do zwiększenia ich aktywnego zaangażowania w ochronę środowiska.

Kluczowym elementem tej współpracy powinno być **regularne konsultowanie planów zarządzania** i innych decyzji mogących wpłynąć na lokalne społeczności. Ponadto, należy uwzględnić następujące działania:

- Organizować **cykliczne spotkania i warsztaty** z przedstawicielami lokalnych społeczności, aby lepiej zrozumieć ich potrzeby i oczekiwania, a także edukować w zakresie ochrony przyrody.
- Ustanowić **lokalne komitety doradcze**, w skład których wchodzi przedstawiciele społeczności i samorządu, dla lepszego **dostosowania działań parków do lokalnych warunków i potrzeb**.
- Współpracować z samorządami **w zakresie inwestycji i projektów**, które mogą wpłynąć zarówno na rozwój obszarów chronionych, jak i na jakość życia mieszkańców; **zintegrować zarządzanie parkami z lokalnymi planami zagospodarowania przestrzennego, aby unikać konfliktów i sprzeczności** w zarządzaniu zasobami.



- Wspólnie z samorządami i społecznościami lokalnymi opracować **strategie promocyjne i edukacyjne**, mające na celu zwiększenie **turystyki ekologicznej i edukacji ekologicznej wśród mieszkańców i odwiedzających**.
- Zawrzeć **umowy partnerskie** z lokalnymi przedsiębiorstwami i organizacjami pozarządowymi w celu długofalowego wsparcia finansowego i operacyjnego działań parku oraz promocji zrównoważonego, lokalnego biznesu.

B. Dokonanie krytycznej **rewizji zasad udostępniania parków** i zrezygnowanie z restrykcji, które nie są konieczne z punktu widzenia przedmiotów ochrony a powodują negatywne nastawienie lokalnych społeczności i odwiedzających.

C. **Zwiększenie i optymalizacja finansowania** zarządzania obszarami chronionymi. Należy w tym zakresie przeprowadzić równoległe dwa kluczowe działania:

- Zwiększenie ogólnego poziomu finansowania chronicznie niedofinansowanych obszarów chronionych poprzez rozszerzenie puli środków finansowych na zarządzanie obszarami chronionymi, zarówno ze źródeł publicznych, jak i prywatnych.
- Zwiększenie **efektywności finansowania i wydatkowania** środków finansowych na zarządzanie obszarami chronionymi (w tym poprzez ograniczanie wydatków, np. poprzez optymalizację zatrudnienia i procesów).

D. Ustanowienie **Centralnej Agencji** do holistycznego zarządzania parkami w celu:

- **Optymalizacji kosztów** operacyjnych i administracyjnych; zwiększenia efektywności w **pozyskiwaniu funduszy** zewnętrznych, w tym grantów i sponsorów.
- Koordynacji działań **komunikacyjnych i promocyjnych**, zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym; zapewnienia platformy do **wymiany wiedzy i doświadczeń** pomiędzy pracownikami parków.
- Rozwoju **programów szkoleniowych i edukacyjnych** dla pracowników parków w celu podniesienia ich kompetencji.
- **Optymalizacji finansowania i przepływów** finansowych między różnymi jednostkami zarządzającymi.
- Koordynacji **współpracy transgranicznej i międzynarodowej**; zwiększenia efektywności w reagowaniu na **sytuacje kryzysowe**, takie jak pożary, powodzie czy inne klęski żywiołowe.
- **Koordynacja wizytacji** i ruchu turystycznego.

E. Rozszerzenie i unormowanie legislacyjne **form nadzoru** nad obszarami chronionymi tak, aby m.in. ułatwić **tworzenie obszarów chronionych prywatnie** przez organizacje pozarządowe czy osoby prywatne.



Priorytetowe rekomendacje w zakresie opracowania dokumentów planistycznych, analiz i strategii

Chociaż powyższy tekst przedstawia priorytetowe rekomendacje dotyczące zarządzania obszarami chronionymi w Polsce, nie jest to wyczerpujący wykaz wszystkich kroków, które są niezbędne do poprawy stanu środowiska, z naciskiem na różnorodność biologiczną i usługi ekosystemowe. W tym kontekście zaleca się skoncentrowanie na następujących, **kluczowych działaniach planistycznych i strategicznych**:

- **Przyjęcie i wdrożenie** Strategii Ochrony Obszarów Wodno-Błotnych³ i Krajowego programu renaturyzacji wód powierzchniowych⁴: implementacja tych dokumentów jest kluczowa dla zrównoważonego zarządzania wodami i terenami bagiennymi, które są kluczowymi elementami różnorodności biologicznej i odgrywają istotną rolę w ograniczaniu emisji i w pochłanianiu dwutlenku węgla.
- Działania przygotowawcze do **wdrożenia Strategii na rzecz bioróżnorodności Unii Europejskiej: należy przyspieszyć prace nad przygotowaniem polskiej propozycji dotyczącej ochrony obszarowej (zgodnie z celami 10/30%)** we współpracy i na podstawie rekomendacji ekspertów, w tym w szczególności przygotowanych przez ekspertów w ramach Koalicji 10%.
- Działania przygotowawcze do **wdrożenia** unijnego prawa o odbudowanie zasobów przyrody: w szczególności **identyfikacja i wyznaczenie obszarów priorytetowych** do odnowy w kontekście unijnego prawa o odbudowie zasobów przyrody.
- Przygotowanie **analizy uzupełnienia systemu obszarów chronionych** pod kątem **reprezentatywności** ekosystemów (lądowych, śródlądowych i morskich), **łączności** ekologicznej, **potencjału sekwestracji** dwutlenku węgla i innych **usług ekosystemowych** ze szczególnym uwzględnieniem: **retencji i poprawy jakości wody**, ochrony przed **erozją**, mitygacji **ekstremalnych zjawisk pogodowych** (susze, powodzie), potrzeb **rekreacji i turystyki** (ze szczególnym uwzględnieniem lasów podmiejskich i uzdrowiskowych), zapobiegania rozprzestrzenianiu się **inwazyjnych gatunków obcych**, ochrony rzadkich i zagrożonych **gatunków**, potencjału **obronnego kraju** (w szczególności w północno-wschodniej i wschodniej części kraju).

Celem tych działań jest nie tylko zabezpieczenie cennych obszarów przyrodniczych, ale również stworzenie warunków do ich **odbudowy i zrównoważonego wykorzystania**. Dlatego też, dla realizacji tych rekomendacji, zaleca się utworzenie dedykowanych zespołów eksperckich oraz prowadzenie szerokich konsultacji z interesariuszami na różnych etapach planowania i implementacji.



Park Narodowy Ujście Warty
(fot. Adam Ławnik)

³ <https://www.gov.pl/web/susza/strategia-ochrony-obszarow-wodno-blotnych>

⁴ <https://www.gov.pl/web/susza/krajowy-program-renaturyzacji-wod-powierzchniowych-kprpw>

Rekomendacje w zakresie rozwiązań ekonomicznych i prawnych



W ostatnich latach w przestrzeni publicznej, włączając w to debaty polityczne, pojawiły się **różnorodne propozycje zmian prawnych** i stworzenia mechanizmów **zachęt finansowych**. Skierowane są one głównie do gmin i mają na celu zwiększyć przychylność lokalnych społeczności i samorządów do idei tworzenia i funkcjonowania nowych obszarów chronionych, zwłaszcza parków narodowych. Najbardziej zaawansowane propozycje w tym zakresie zawiera publikacja ClientEarth i Polityki Insight pt. „Polskie Parki Narodowe: Dlaczego w Polsce od 20 lat nie powstał park narodowy i jak to zmienić?”⁵.

Mając na uwadze, że brak jest możliwości weryfikacji **wykonalności** (zwłaszcza pod kątem sfinansowania) oraz **efektywności** proponowanych rozwiązań, które są skomplikowane i wymagają znaczących zmian legislacyjnych i praktycznego wdrożenia, rekomenduje się następujące działania: w pierwszym etapie zaleca się **utworzenie multidyscyplinarnego zespołu roboczego** pod egidą ministerstwa właściwego ds. środowiska. Zadaniem tego zespołu będzie wypracowanie ostatecznych rekomendacji w ramach szerokich konsultacji, zwłaszcza z jednostkami samorządu terytorialnego.

Ten zespół roboczy powinien skupić się na **krytycznej weryfikacji** dostępnych propozycji, aby znaleźć najbardziej efektywne i praktyczne rozwiązania, które mogą być później wdrożone na różnych poziomach zarządzania.

- **Uzgodnienia i opiniowanie:** w celu zwiększenia zaangażowania lokalnych społeczności i samorządów w procesie tworzenia i rozbudowy parków narodowych w Polsce, zaleca się przekształcenie **obecnego modelu wielopoziomowych uzgodnień** w rozbudowaną ścieżkę konsultacji. Kluczowym elementem jest **ograniczenie uzgodnień do poziomu gmin**, na których proponowane jest ustanowienie parków narodowych. Zmiany te wymagają procesu legislacyjnego na poziomie ustawowym poprzedzonego konsultacjami z wszystkimi interesariuszami.
- **Zmiana stawek podatku leśnego dla parków narodowych:** zaleca się ponowne przeanalizowanie preferencyjnych stawek podatku leśnego dla parków narodowych i zastąpienie ich **stawkami standardowymi**, aby zrównoważyć utracone dochody samorządów terytorialnych.
- **Zwolnienia dla prywatnych właścicieli lasów:** wprowadzenie szczególnych zwolnień podatkowych dla

⁵ <https://www.clientearth.pl/media/ffmig0qc/raport-polskie-parki-narodowe.pdf>

prywatnych właścicieli lasów w parkach narodowych, **pod warunkiem, że zarządzanie nimi będzie monitorowane i ewaluowane pod kątem zgodności z celami ochrony przyrody.**

- **Umowy z dyrekcją parku narodowego:** wprowadzenie możliwości zwolnienia z podatku leśnego przez realizację działań związanych z ochroną przyrody **na podstawie umowy z dyrekcją parku narodowego, która powinna zawierać konkretne cele i wskaźniki efektywności.**
- **Klaryfikacja definicji „działalność gospodarcza” w kontekście parków narodowych:** potrzebna jest jasna definicja tego, co stanowi „działalność gospodarczą” prowadzoną przez park narodowy, aby unikać sporów prawnych.
- **Zmiana w Ustawie o podatkach lokalnych:** należy wprowadzić poprawki do ustawy, aby wyeliminować negatywny efekt „kumulacji zwolnień”, który obecnie działa na niekorzyść gmin.
- **Tworzenie indywidualnych programów rozwojowych dla gmin „parkowych”:** program rozwojowy powinien być przygotowany w **partnerstwie z jed-**

nostkami samorządu terytorialnego, na obszarze których planowane jest utworzenie parku narodowego lub znaczące powiększenie istniejącego. **Dodatkowo w programie powinny być uwzględnione mechanizmy monitorowania i ewaluacji.** Choć mechanizm indywidualnych programów rozwojowych może być bardziej złożony w implementacji, oferuje on **większe korzyści** w porównaniu do jednolitej „subwencji ekologicznej”, przede wszystkim w zakresie **efektywności finansowej i zasadności wspierania obszarów wymagających impulsu rozwojowego.** „Subwencja ekologiczna”, mimo swego uniwersalnego charakteru, wymagałaby wydatkowania znacznych środków, a ponadto niósłaby ze sobą ryzyko niesprawiedliwego podziału środków i ich potencjalnego przekierowania do obszarów, gdzie nie są one rzeczywiście potrzebne biorąc pod uwagę uwarunkowania ekonomiczne danego regionu.

- **Szczegółowa analiza zależności lokalnej społeczności od zasobów przyrodniczych:** przed utworzeniem czy rozszerzeniem parku narodowego, kluczowe jest zrozumienie, jak społeczność lokalna korzysta z dostępnych zasobów naturalnych.





PODSUMOWANIE

W Polsce przez wiele lat dominująca narracja utrzymywała, że rozszerzanie lub powoływanie nowych obszarów chronionych niesie za sobą jedynie problemy czy wręcz dysfunkcje dla samorządów i społeczności lokalnych. Nie podejmowano również prób holistycznego rozwiązania istniejących wyzwań, co doprowadziło do ich nawarstwienia. Tym samym reforma systemu zarządzania obszarami chronionymi staje się znaczącym wyzwaniem. Niniejszy dokument przedstawia konkretne rozwiązania i priorytetowe aspekty, które wymagają reformy. Nawołuje on

również do podjęcia dialogu i współpracy ze wszystkimi zainteresowanymi stronami. W obliczu zmian klimatu, utraty różnorodności biologicznej i usług ekosystemowych, od których wszyscy zależymy, coraz więcej osób - w tym społeczności lokalne, zamieszkujące tereny o wysokich wartościach przyrodniczych - dostrzega, że natura jest naszym najskuteczniejszym sojusznikiem w adaptacji do globalnych kryzysów. Może ona także stać się motorem zrównoważonego rozwoju, zarówno na poziomie regionalnym, jak i całego kraju.



Aneks 1: Metodologia i źródła informacji

Przedstawione w tym dokumencie rekomendacje są owocem wszechstronnej analizy, opartej zarówno na ekspertyzie i doświadczeniu autorów, jak i na zróżnicowanych źródłach danych. Poniżej znajduje się przegląd materiałów i metod, które posłużyły do opracowania naszych wniosków:



1. Przegląd literatury: obejmuje on analizę dokumentów Komisji Europejskiej, w szczególności w kontekście Strategii na rzecz różnorodności biologicznej Unii Europejskiej oraz Nature Restoration Law. Dodatkowo, uwzględniliśmy dokumenty Konwencji o różnorodności biologicznej, najlepsze praktyki dotyczące obszarów chronionych zgodnie z wytycznymi Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody (IUCN) oraz materiały dotyczące Obszarów Światowego Dziedzictwa UNESCO. Analizie poddane zostały również krajowe publikacje naukowe z ostatniej dekady na tematy związane z ochroną przyrody.



2. Analiza legislacyjna: skupia się na ustawach regulujących zarządzanie środowiskiem w Polsce, w tym w szczególności Ustawie o ochronie przyrody i Ustawie o lasach. Obejmuje także przegląd projektu ustawy o parkach narodowych (projekt z dnia 26 stycznia 2022 roku⁶).



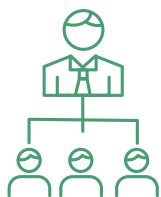
3. Wywiady eksperckie: zawiera rozmowy z kilkudziesięcioma ekspertami z Polski z zakresu ochrony przyrody i leśnictwa, a także dyskusje z przedstawicielami Komisji Europejskiej oraz ekspertami z IUCN WCPA i UNESCO WHC.



4. Raporty z warsztatów: oparte na wynikach warsztatów przeprowadzonych we wrześniu 2022 roku w parkach narodowych: Białowieskim, Bieszczadzkim, Karkonoskim, Magurskim i projektowanym Turnickim. Warsztaty te gromadziły reprezentantów samorządów i społeczności lokalnych.



5. Badania ankietowe: wyniki badania z 2022 roku, w którym wzięło udział 102 pracowników parków narodowych w Polsce, służyły do uzupełnienia naszego obrazu sytuacji.



6. Spotkania konsultacyjne: obejmują wyniki z 11 spotkań konsultacyjnych przeprowadzonych w 2022 roku, z udziałem byłych dyrektorów i pracowników parków narodowych oraz przedstawicieli związków zawodowych działających przy polskich parkach narodowych.



⁶ <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-parkach-narodowych2>



Śnieżne Kotty w Karkonoskim Parku Narodowym
(fot. Adam Ławnik)



Fundacja
Dziedzictwo
Przyrodnicze

ISBN: 978-83-950568-6-4