

# materiały z badań

---

ARTUR BOŁTROMIUK<sup>1</sup>

## PROBLEMY ROZWOJU GMIN OBJĘTYCH EUROPEJSKĄ SIECIĄ EKOLOGICZNĄ NATURA 2000<sup>2</sup>

**Abstrakt.** W opracowaniu zostały przedstawione problemy, z jakimi spotykają się samorządy lokalne i podmioty gospodarcze w procesie rozwoju gmin wiejskich w związku z funkcjonowaniem na ich terenie obszarów europejskiej sieci ekologicznej Natura 2000. W subiektywnym bowiem odczuciu badanych przedstawicieli wiejskich środowisk sieć ta stwarza poważne bariery rozwojowe. Takie negatywne postrzeganie Natury 2000 wynika w dużej mierze z nieporozumień dotyczących rzeczywistych ograniczeń inwestycyjnych, których źródłem jest głównie brak informacji, oraz z przedmiotowego potraktowania samorządów w procesie wyznaczania obszarów naturalnych. Jednak bardzo często walory lokalnego środowiska przyrodniczego uznawane są przez mieszkańców obszarów wiejskich za istotne czynniki aktywizacji i rozwoju.

**Słowa kluczowe:** Natura 2000, rozwój gminy, samorządy lokalne, problemy i konflikty na tle ochrony środowiska, utrudnienia inwestycyjne

### WPROWADZENIE

Jednym z zobowiązań w dziedzinie środowiska, podjętych przez Polskę w związku z przystąpieniem do UE, było wdrożenie do krajowego prawodawstwa dyrektyw ptasiej i środowiskowej, będących podstawą prawną funkcjonowania europejskiej sieci ekologicznej Natura 2000. Jej zadaniem jest ochrona najważniejszych i najbardziej reprezentatywnych dla naszego kontynentu ekosystemów wraz z towarzyszącą im fauną i florą. Ponieważ większość z nich zlokalizowana jest na obszarach podlegających gospodarowaniu (rolniczemu, leśne-

---

<sup>1</sup> Autor jest pracownikiem naukowym IRWiR PAN (e-mail: abolt@o2.pl).

<sup>2</sup> Opracowanie powstało w wyniku badań realizowanych w ramach projektu rozwojowego *Spoleczno-gospodarcze uwarunkowania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich objętych siecią Natura 2000 na terenie Zielonych Płuc Polski* nr 11001204, finansowanego przez Narodowe Centrum Badań Rozwoju.

mu), więc w myśl pierwotnych założeń cała sieć została ukierunkowana bardziej na zrównoważenie rozwoju terenów, które obejmuje, niż na wąsko rozumianą ochronę przyrody [Towards a Guidance... 2002, s. 10–11]. Jednakże w polskiej rzeczywistości jako jedyne kryterium wyznaczania obszarów Natura 2000 przyjęto kryterium przyrodnicze, a czynniki gospodarcze i społeczne zostały całkowicie pominięte. Wzbudziło to uzasadnioną niechęć i liczne niekorzystne komentarze samorządów gminnych i lokalnych społeczności wobec nowej przestrzennej formy ochrony.

W maju 2008 roku Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN zapoczątkował badania nad zrównoważonym rozwojem obszarów wiejskich objętych siecią Natura 2000. Badania zlokalizowano na terenie Zielonych Płuc Polski, w których skład wchodzi m.in. województwa podlaskie i warmińsko-mazurskie. Na tym obszarze znalazło się bowiem relatywnie najwięcej w kraju tego rodzaju powierzchni chronionych unijnym prawem. Wśród wielu celów, jakie sformułował zespół badawczy, znalazły się m.in. usystematyzowanie problemów i ograniczeń, wynikających z funkcjonowania na obszarach Natura 2000 przedsiębiorców, rolników, władz samorządowych i innych interesariuszy, oraz analiza znaczenia i stopnia wykorzystania czynnika środowiskowego w zarządzaniu rozwojem społeczno-gospodarczym gminy.

Badaniami o charakterze ilościowym objęto łącznie 341 gmin wiejskich i obszarów wiejskich gmin wiejsko-miejskich. Wszechstronnej ocenie, przy wykorzystaniu zróżnicowanych źródeł danych (BDR GUS 2004–2006, NSP 2002, PSR 2002, IUNG, ARiMR, Ministerstwo Środowiska), poddano poziom rozwoju każdej z gmin z punktu widzenia czterech wymiarów: środowiskowego, gospodarczego, społecznego oraz zrównoważonego rozwoju. Szczegółowej analizie poddano 14 gmin<sup>3</sup>, w których wytyczone tereny Natury 2000 zajmują powyżej 80% ich powierzchni. Badania jakościowe dotyczyły zagadnień, których nie da się zaobserwować przy wykorzystaniu statystyki masowej, na przykład lokalnych strategii rozwoju gmin czy poziomu świadomości ekologicznej mieszkańców. Empiryczną podstawę prezentowanych w niniejszym opracowaniu rozważań stanowią wyniki niestandardyzowanych wywiadów, przeprowadzonych w połowie 2009 roku przez członków zespołu badawczego z mieszkańcami wybranych 14 gmin, reprezentującymi różne grupy społeczno-zawodowe, oraz wywiadów kwestionariuszowych z wójtami tych gmin. Wywiady te posłużyły rozpoznaniu różnego rodzaju realnych i potencjalnych oraz – jak się okazało – również pozornych konfliktów na tle alokacji zasobów środowiskowych i zarządzania tymi zasobami w obszarach Natura 2000.

## EUROPEJSKA SIEĆ EKOLOGICZNA NATURA 2000 W POLSCE

U podstaw koncepcji europejskiej sieci ekologicznej Natura 2000 legła troska o zachowanie dziedzictwa przyrodniczego kontynentu i niedopuszczenie do

---

<sup>3</sup> Rzeczone gminy to: Białowieża, Brańszczyk, Brok, Czarna Białostocka, Giby, Gródek, Jedwabno, Lelkowo, Płaska, Piecki, Ruciane Nida, Sępoleń, Świętajno, Sztabin.

dalszej jego degradacji. Relatywnie szybkie tempo redukcji różnorodności biologicznej nadal pozostaje jednym z najpoważniejszych i co gorsza – nieodwracalnych problemów zrównoważenia rozwoju obszarów wiejskich UE [A Sustainable Europe... 2001]. Ważnym, lecz trudnym zadaniem stało się zatem przekazanie przyszłym pokoleniom zasobów i walorów środowiskowych w dobrym stanie.

Podstawę prawną wyznaczania przestrzennych elementów systemu Natura 2000 stanowią dwie dyrektywy UE, dotyczące ochrony dzikich ptaków oraz siedlisk naturalnych [Council Directive... 1979]. W myśl tych regulacji każdy kraj członkowski UE ma obowiązek włączenia do naturowej sieci terenów szczególnie ważnych dla zachowania danego typu siedliska czy gatunku uznanego za cenny przyrodniczo. W Polsce we wstępnej koncepcji sieci Natura 2000 ujęto 285 obszarów, zajmujących łącznie prawie 15% terytorium kraju. Dużą część z nich stanowiły tereny leśne, dotąd nieobjęte ochroną, będące w zarządzie Lasów Państwowych. Pod wpływem działań organizacji pozarządowych, zajmujących się kwestiami środowiskowymi, i nacisków Komisji Europejskiej pierwotne założenia co do docelowej liczby i powierzchni terenów naturalnych zostały zweryfikowane i w rezultacie obszary sieci Natura 2000 uległy rozszerzeniu do 959, zajmując około 21% powierzchni kraju, przy czym lista ta nie jest jeszcze zamknięta, gdyż przedłożono ją obecnie pod ocenę Komisji Europejskiej.

Należy podkreślić, iż sieć Natura 2000 nie zastępuje istniejących wcześniej krajowych systemów ochrony, ale powinna je uzupełniać, tworząc merytoryczne podstawy do zachowania dziedzictwa przyrodniczego w skali kontynentu. Natura 2000 nie jest także formą ochrony przyrody ściśle unormowaną w prawodawstwie UE – wzmiankowane wcześniej dyrektywy stanowią raczej zbiór wytycznych niż szczegółowych norm. Z uwagi na fakt, iż dopuszcza różne sposoby realizacji działalności ochronnej, a każdy kraj członkowski podejmuje indywidualne decyzje co do zarządzania obszarami Natura 2000, skupia ona bardzo zróżnicowaną zbiorowość terenów – od ściśle chronionych po takie, gdzie użytkowanie gospodarcze jest niezbędnym warunkiem zachowania istniejących walorów krajobrazowych i przyrodniczych. W odniesieniu do tych ostatnich niezwykle istotną kwestią jest stworzenie możliwości ich zrównoważonego rozwoju i włączenie do działań ochronnych miejscowej ludności. Stąd silny akcent w założeniach projektowanej sieci położony został na szerokie uwzględnianie interesów społeczności lokalnych, co wyraża się po pierwsze w możliwości gospodarczego użytkowania terenów cennych przyrodniczo, zgodnie z zasadami „sustainable development”, po drugie w pozostawieniu w gestii gospodarza terenu decyzji o przynależności do sieci i rodzaju podejmowanych działań ochronnych i po trzecie we współfinansowaniu z budżetu UE kosztów zarządzania i sprawozdawczości oraz kompensacji utraconych zysków z tytułu włączenia danego obszaru do systemu Natura 2000 [Towards a Guidance... 2002].

Praktyka jednak zdecydowanie różni się od założeń. Obszary naturalne wyznaczono bowiem z pominięciem opinii gminnych samorządów, nie mówiąc już o pytaniu ich o zgodę na objęcie siecią Natura 2000 terenów, którymi zarządza-

ją. Problematiczna jest kwestia finansowania utraconych korzyści: ustawodawca twierdzi, że zostało ono zapewnione, a samorządy postrzegają ten problem zupełnie inaczej, domagając się rekompensat. Lepiej sytuacja przedstawia się w przypadku możliwości gospodarczego użytkowania – gdy chronione siedliska i gatunki nie podlegają antropopresji, wówczas Natura 2000 nie ingeruje w formy gospodarowania na jej obszarach, poprzestając na prowadzeniu stałego monitoringu, sprawdzającego, czy w przyrodzie nie zachodzą negatywne zmiany. Jeśli jednak gospodarka realnie zagraża chronionym ekosystemom bądź przewidyje się potencjalne zagrożenia z jej strony, wówczas to ona musi dostosować się do wymogów ochrony przyrody, a nie odwrotnie. Ponadto wszelkie nowe inwestycje na obszarach Natura 2000 muszą uzyskać zgodę na ich realizację, a inwestorzy mogą być zobowiązani do przedstawienia oceny bądź raportu ich oddziaływania na środowisko. Te nowe procedury dostosowawcze wymagają dodatkowych nakładów finansowych i niekiedy specjalnych zabiegów ochronnych. Na przykład w uzasadnionych przypadkach ustawodawca przewidział możliwość kompensacji przyrodniczej inwestycji w postaci zespołu działań, prowadzących do przywrócenia zakłóconej przez działalność gospodarczą równowagi ekologicznej na danym terenie poprzez wyrównanie szkód wyrządzonych środowisku. Może się jednak okazać, że inwestycja nie zostanie dopuszczona do realizacji ze względów środowiskowych.

## **NATURA 2000 W OPINII WÓJTÓW**

Z opinii wójtów wynika dość jednoznacznie, że Natura 2000 negatywnie oddziałuje na rozwój gminy, ponieważ wprowadza wiele utrudnień do procesów inwestycyjnych [Guzal-Dec i Zwolińska-Ligaj 2009]. Na pytanie o wpływ faktu objęcia gminy siecią Natura 2000 na jej rozwój dwóch wójtów stwierdziło, że był on bardzo duży, czterech – że duży, a kolejnych pięciu – że przeciętny. Zaledwie jeden respondent wskazał na bardzo małe oddziaływanie. W pozostałych dwóch przypadkach uzyskano też odpowiedzi: „brak wpływu” oraz „trudno powiedzieć”. W odpowiedzi na kolejne pytanie wójtowie mieli określić charakter tego wpływu: pozytywny lub negatywny. I tak oddziaływanie Natury 2000 na funkcjonowanie gminy jako w równej mierze pozytywne i negatywne oceniło dziewięciu gminnych włodarzy, czterech wybrało odpowiedź, iż jest ono przeważnie negatywne, jeden zaś stwierdził, że jeszcze za wcześnie mówić o efektach.

Niemal we wszystkich badanych gminach samorządy deklarują potrzebę ochrony środowiska, upatrując w nim ważny czynnik rozwoju turystyki. Tym niemniej wprowadzenie Natury 2000 spowodowało, w mniemaniu przedstawicieli lokalnych władz, tak wiele utrudnień i zmian, że nawet w takich gminach, jak Białowieża czy Płaska, gdzie gospodarka bazuje głównie na turystyce, ustanowione odgórnie obszary Natura 2000 traktuje się z dużą rezerwą, a nawet wręcz z niechęcią. Wójtowie twierdzą, że turystyka będzie się rozwijać równie dobrze bez Natury 2000, gdyż hasło to, jak dotąd, nie robi na turystach wrażenia. Powszechna była opinia, iż „gdy nie było Natury 2000 turyści też przyjeź-

dżali”. Trudno temu stwierdzeniu odmówić obecnie racji, szczególnie na obszarach od dawna chronionych w formie parków narodowych czy krajobrazowych. Jednakże w przyszłości, być może niedalekiej, marka „Natura 2000” może stać się kluczowym czynnikiem przyciągającym turystę europejskiego.

Mimo że wójtowie zdają sobie sprawę, iż nie mogą zablokować ustanowienia na terenie swojej gminy obszarów Natury 2000, to jednak samorządy krytykują fakt, że powstanie tych terenów miało miejsce w zasadzie bez konsultacji z nimi, a ponadto Natura 2000 nałożyła nowe obowiązki i ograniczenia na urząd gminy, inwestorów, rolników, przedsiębiorców i innych mieszkańców. Natura 2000 postrzegana jest głównie jako czynnik ograniczający możliwość realizowania różnego rodzaju inwestycji. Jakkolwiek prawda jest taka, że inwestorzy i bez „Natury 2000” omiatali tereny wiejskie, preferując miasta z lepszą infrastrukturą i większą liczbą potencjalnych klientów na swoje towary i usługi. Tymczasem pozarolnicza przedsiębiorczość staje się coraz ważniejszym czynnikiem rozwoju lokalnego i każdy wójt chętnie widziałby na swoim terenie prężne firmy pozarolnicze, zatrudniające bezrobotnych i powiększające poprzez podatki budżet gminy. Oczywiście trzeba sobie zdać sprawę z ograniczonych możliwości wpływania samorządu na rozwój wiejskiego biznesu. Jednak z wielu badań wynika, że tam gdzie powstały dość liczne firmy wiejskie, przedsiębiorcy określają stosunek władz lokalnych do swoich przedsiębiorstw jako przychylny. Z kolei w gminach, gdzie pozarolniczych podmiotów gospodarczych jest mało i panuje raczej zastój, przedsiębiorcy określają te relacje jako obojętne.

Widać zatem, że sprzyjanie i pomoc w rozwoju rodzimych firm, tworzenie przychylniej atmosfery wokół lokalnej przedsiębiorczości jest ze wszech miar właściwym i pożądanym postępowaniem, ale często idea ta z trudem trafia do świadomości samorządów. Aby móc wpływać na rozwój przedsiębiorczości, należy mieć dobre rozeznanie w sytuacji firm, ich problemach i w tym celu trzeba utrzymywać z nimi bliskie kontakty. Tymczasem bywa tak, że urzędnicy odpowiedzialni za dział prywatnych przedsiębiorstw nie znają nawet ich aktualnej liczby w gminie, a tym bardziej wielkości zatrudnienia, struktury branżowej, podejmowanych starań o dotacje unijne i innych szczegółowych zagadnień ich dotyczących. Przedsiębiorcy raczej niechętnie dzielą się informacjami tego rodzaju, tym bardziej z urzędnikami gminy, lecz istnieją możliwości przełamania bariery wzajemnej nieufności, na przykład przez przygotowanie terenów pod przyszłe inwestycje w gminie, tak aby inwestor nie musiał rozmawiać z kilkoma właścicielami gruntu, czy przez tworzenie niezbędnej infrastruktury dla działalności gospodarczej, organizację szkoleń dla przedsiębiorców, podejmowanie prób zachęcania do zrzeszania się, udzielanie pomocy w momentach krytycznych dla firmy w postaci czasowego zawieszenia lub obniżenia stawek podatków lokalnych. Tak więc bez stworzenia dobrego klimatu dla ludzi przedsiębiorczych, bez sprawnie działającej administracji, bez większego zainteresowania problemami firm – rozwój przedsiębiorczości w gminie będzie przebiegał powoli. Wprawdzie Natura 2000 komplikuje ten proces, ale i przed ustanowieniem sieci Natura 2000 nie wszyscy wójtowie prowadzili politykę wspierającą podmioty gospodarcze na swoim terenie, co nie wypływa ze złej woli, tylko z braku doświadcze-

nia i wiedzy o tym, że pewne działania urzędu gminy mogą przyspieszyć proces rozwoju przedsiębiorczości.

Warto w tym miejscu przytoczyć odpowiedzi 14 wójtów na pytania o negatywne i pozytywne efekty, jakie można było zaobserwować w związku z ustanowieniem na terenie gminy obszaru Natura 2000. Efekty negatywne to: utrudnienia w planowaniu i realizacji inwestycji – 13 wskazań, ograniczenia w działalności gospodarstw rolnych – 8 wskazań, wycofanie się potencjalnych inwestorów – 8 wskazań, redukcja dotychczasowych terenów przeznaczonych na inwestycje – 7 wskazań, pojawienie się konfliktów na tle ochrony środowiska – 7 wskazań, brak rekompensat finansowych – 6 wskazań, ograniczenie działalności przedsiębiorstw lub zmiana branży – 5 wskazań. Natomiast pozytywne to: zwiększenia świadomości ekologicznej mieszkańców – 7 wskazań, rozwoju turystyki wiejskiej – 4 wskazania, poprawy stanu środowiska przyrodniczego – 3 wskazania, ułatwienia dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji – 2 wskazania, rozwoju rolnictwa ekologicznego – 2 wskazania, wprowadzenia przez przedsiębiorstwa technologii produkcji przyjaznych środowisku – 1 wskazanie.

Ponadto na pytanie o czynniki aktywizacji i rozwoju swojej gminy połowa wójtów bez wahania podała wysokie walory lokalnego środowiska przyrodniczego. Wójtowie, oprócz odpowiedzi na wiele szczegółowych pytań zawartych w kwestionariuszu badawczym, mieli możliwość skomentowania w dowolny sposób faktu lokalizacji w gminie obszarów Natura 2000. Z analizy tych komentarzy wynika jednoznacznie, że w samorządach dominują negatywne odczucia, z wyjątkiem jednej gminy – Czarnej Białostockiej, która nie widzi w nowej sytuacji, w jakiej się znalazła, zasadniczych problemów rozwojowych.

Zapewne przy wytyczaniu nowych obszarów chronionych unijnym prawem, w trakcie powstawania nowych przepisów, proces przepływu informacji pozostawiał wiele do życzenia, a samorządy gminne nie czuły się traktowane jak równorzędny partner przy podejmowaniu decyzji związanych z siecią Natura 2000. Obecnie trzeba będzie włożyć znacznie więcej wysiłku w akcję informacyjno-promocyjną, aby wykazać, że Natura 2000 to nie bariera rozwojowa, lecz duża szansa na zrównoważony rozwój gminy.

## **PROBLEMY WYNIKAJĄCE Z FUNKCJONOWANIA W OBRĘBIE SIECI NATURA 2000**

Z wypowiedzi wójtów, a także innych przedstawicieli lokalnej społeczności 14 badanych gmin, w tym przedsiębiorców i rolników, wyłania się obraz pięciu grup problemów, które przyniosło ze sobą ustanowienie Natury 2000. Są to mianowicie:

### **1. Problemy ogólnorozwojowe:**

- brak wyraźnych korzyści wynikających z faktu posiadania na swoim terenie obszarów Natura 2000, na przykład dodatkowych preferencji w pozyskiwaniu środków na dofinansowanie gminnych inwestycji,

- ograniczenie aktywności inwestycyjnej gminy w dziedzinie infrastruktury, zwłaszcza drogowej,



- istotne utrudnienie rozwoju miast włączonych do sieci Natura 2000, w których skoncentrowana jest różnorodna działalność produkcyjna i usługowa,
- rygorystyka Natura 2000, ograniczająca i zniechęcająca potencjalnych inwestorów.

## 2. Problemy inwestycyjne (proceduralne):

- większe bariery biurokratyczne, wydłużające czas realizacji inwestycji, także komunalnych, związane z uzyskiwaniem pozwoleń na budowę, różnego rodzaju uzgodnień (wydanie decyzji środowiskowej i uzgodnienia z nią związane trwają zwykle kilka miesięcy, co wydłuża proces inwestycyjny nawet 3–4-krotnie – do około 1 roku),

- niepewność związana z otrzymaniem pozwolenia na budowę,

- dodatkowe koszty związane z oceną i/lub raportem oddziaływania inwestycji na środowisko (ceny wahają się w przedziale 2000–14 000 zł, w zależności od rodzaju inwestycji),

- brak ścisłego wykazu inwestycji jednoznacznie kwalifikujących dane przedsięwzięcie gospodarcze do jednej z trzech grup wymagających innej ścieżki decyzyjnej: obligatoryjny raport oddziaływania na środowisko lub obligatoryjna ocena oddziaływania na środowisko, lub decyzja wojewódzkiego konserwatora przyrody o rodzaju wymaganych dokumentów,

- ograniczenie możliwości realizacji projektów inwestycyjnych w wiosenno-letnim okresie lęgowym ptaków, a to oznacza konieczność prowadzenia ich również zimą, która w Polsce Północno-Wschodniej trwa dłużej niż w innych częściach kraju, co jest znacznym utrudnieniem dla inwestorów,

- zastrzeżenia budzi jednolite traktowanie dużych i małych inwestycji w odniesieniu do koniecznych pozwoleń i wymogów (zwiększenie pracochłonności i kosztów w wypełnianiu formalności w przypadku niewielkich inwestycji w rodzaju budowy płyty obornikowej czy domku letniskowego).

## 3. Problemy gospodarki rolnej:

- brak zgody na zalesianie gruntów, a co za tym idzie – brak dopłat unijnych z tego tytułu (szczególnie właściciele gruntów V i VI klasy bonitacyjnej, które zajmują w badanych gminach dużą powierzchnię, czują się pokrzywdzeni z tego powodu),

- brak, a nawet zakaz konserwacji urządzeń melioracyjnych, co powoduje wiosenne zalewanie gruntów rolnych,

- nierekompensowane szkody wyrządzane przez zwierzynę leśną (bobry, dziki, żurawie),

- brak rekompensat z tytułu ograniczeń w zagospodarowaniu łąk, mokradeł i innych typów siedlisk, zgodnie z własnymi preferencjami,

- utrudnienia inwestycyjne przy budowie płyt obornikowych, zbiorników na gnojówkę czy budynków inwentarskich (mimo że dwa pierwsze działania mają charakter środowiskowy, podlegają takim samym procedurom jak inne inwestycje),

- brak rekompensat za sporządzanie ocen oddziaływania na środowisko inwestycji w rolnictwie,

- ograniczenia w stosowaniu chemii rolnej, przykład w odniesieniu do dopuszczalnych rodzajów środków ochrony roślin, które są trudno dostępne na rynku i mniej skuteczne.

#### 4. Problemy lokalnych przedsiębiorców:

- zmniejszenie możliwości pozyskania lokalnego surowca drzewnego, wynikające z bardziej rygorystycznego podejścia do planów zagospodarowania lasu a w efekcie – wyższe koszty funkcjonowania branży drzewnej,
- obawy o możliwość utrzymania i remontów leśnych dróg wykorzystywanych przez nadleśnictwa m.in. przy pozyskiwaniu drewna,
- ograniczenie możliwości eksploatacji lokalnych zasobów naturalnych, na przykład pokładów torfu czy inwestycji w elektrownie wiatrowe.

#### 5. Problemy informacyjne:

- brak polityki informacyjnej władz centralnych, dotyczącej tworzenia i funkcjonowania sieci Natura 2000 skierowanej do mieszkańców i władz gminy; efektem tego jest obojętny lub negatywny odbiór społeczny nowej formy ochrony przyrody oraz nieświadomość funkcjonowania na terenie chronionym,
- poczynienie przedmiotowe, a nawet aroganckie potraktowanie samorządów lokalnych przez władze centralne sankcjonujące objęcie siecią Natura 2000 obszaru gminy, bez przeprowadzenia (bądź uwzględnienia) konsultacji społecznych, co budzi zrozumiałe niezadowolenie,
- brak planów ochrony obszarów Natura 2000, co powoduje, że potencjalni inwestorzy, nie znając dokładnie ograniczeń związanych z funkcjonowaniem danego obszaru, rezygnują z podejmowania działań inwestycyjnych,
- niepewność co do przepisów, do których należałoby się stosować: czy dotyczących obszarów chronionych wcześniej (parków narodowych, krajobrazowych), czy też sieci Natura 2000?

Powyższe problemy nakładają się na inne, wskazywane przez respondentów trudności rozwojowe, charakterystyczne dla większości analizowanych gmin, takie jak: depopulacja i starzenie się ludności, duże niezaspokojone potrzeby w zakresie infrastruktury drogowej, ograniczony rynek pracy<sup>4</sup>, peryferyjne położenie, brak zainteresowania ze strony zewnętrznych inwestorów, mała aktywność społeczności lokalnych, brak liderów, wysokie koszty transformacji, związane z odejściem od monofunkcyjnego zagospodarowania zasobów gmin (likwidacja PGR-ów, dużych zakładów przemysłowych).

Należy tu dodać, iż w materiałach informacyjnych [*Żyjąca Natura...* 2008–2009], przeznaczonych m.in. dla podmiotów, które inwestują lub mają zamiar inwestować na takich obszarach, mowa jest na ogół o dużych przedsięwzięciach inwestycyjnych, na przykład autostradach, obwodnicach, mostach, lotniskach. Natomiast jest brak informacji odnoszących się do spraw mniejszej skali i wagi, lecz takich, które bulwersują małych inwestorów w gminie wiejskiej, na przykład rolnika, który na swym siedlisku ma problemy z wybudowaniem nowego budynku gospodarskiego, lub urzędu gminy, której teren omijają potencjalni inwestorzy, ponieważ zdają sobie sprawę, że być może stracą czas, ponie-

<sup>4</sup> Należy tu wskazać na sprzeczność w opiniach na temat faktycznego bezrobocia w badanych w połowie 2008 roku gminach: z jednej strony firmom coraz trudniej znaleźć pracowników, z drugiej zaś są poważne trudności ze znalezieniem chętnych do robót publicznych (coraz częściej poziom proponowanych wynagrodzeń nie odpowiada aspiracjom płacowym).



są koszty i mogą nie otrzymać odpowiednich zezwoleń. Oto kilka konkretnych przykładów utrudnień z badanych gmin.

W Białowieży odmówiono zezwolenia na uruchomienie wypożyczalni kajaków na rzece Narewka. Ta decyzja pozbawiła gminę dodatkowej atrakcji turystycznej i jest przedmiotem licznych nieprzychylnych Naturze 2000 komentarzy.

Na terenie gminy Gródek, w ramach kompensacji skutków rozbudowy drogi krajowej nr 65, około 160 ha przydrożnych gruntów zostało pozbawionych melioracji, by polepszyć warunki siedliskowe chronionych ptaków, co spowodowało podniesienie się poziomu wód gruntowych, negatywnie oddziałujące na sąsiednie użytki rolne.

Władze gminy Brok nie są w stanie zrozumieć, dlaczego także miasto Brok zostało objęte Naturą 2000, co rodzi wiele negatywnych konsekwencji dla rozwoju tego miasta. Objęcie Naturą 2000 terenów zabudowanych ma miejsce w wielu gminach.

W gminie Giby nowy asfalt na odcinku 5 km położono w części nieobjętej Naturą 2000, chociaż wyremontowana droga nie była tam tak potrzebna, jak na obszarze Natury 2000, we wsi Zelwa. Samorządowcy wprowadzili uniknęli kłopotów, remontując drogę gdzie indziej, ale zdają sobie doskonale sprawę, że modernizacja istniejącej „od zawsze” drogi we wsi Zelwa przyniosłaby znacznie więcej korzyści gminie, łącząc w całość gminny system komunikacyjny.

Powszechne są skargi na niekompetencję urzędników i przesadną nadgorliwość, szczególnie w stosunku do inwestorów prywatnych. Na przykład w gminie Lelkowo inwestor chcący budować elektrownie wiatrowe zrezygnował ze swoich zamierzeń, gdyż wójt do tej pory nie wie, czy na obszarach Natury 2000 mogą być realizowane tego rodzaju inwestycje.

Sytuacje takie chętnie opisują dziennikarze, komentują politycy i dezinformacja narasta. Na to nakłada się brak partnerskiej współpracy z instytucjami powołanymi do ochrony środowiska, co często urasta do rangi poważnego problemu. Na przykład w gminie Białowieża wiele nieporozumień bierze się z faktu, że wójt tej gminy nie jest, jak to przewiduje ustawa, członkiem Rady Naukowej Białowieskiego Parku Narodowego, w związku z czym na jej posiedzenia jest zapraszany sporadycznie i bez prawa głosu. Trzeba wyraźnie powiedzieć, że konflikty na tle ochrony i użytkowania zasobów środowiskowych istniały od dawna, na przykład między parkami narodowymi a lokalnymi społecznościami, tymczasem obecnie wszystkie problemy, zadawnione i nowe, przypisuje się Naturze 2000. Wynika to w dużej mierze z niezrozumienia przepisów, których interpretację należałoby przybliżyć zarówno inwestorom, jak i władzom gminy, aby wiedziały dokładnie, w jakim zakresie Natura 2000 ogranicza ich decyzje. Należy też przyznać, że niechęć do Natury 2000 jest często nieuzasadniona.

## UWAGI KOŃCOWE

Zarówno tworzenie ustawodawstwa związanego z Naturą 2000, jak i samo wyznaczanie jej terenu to procesy na tyle młode, że brakuje przygotowanej kadry, często dobrej woli do kompromisu, a także przykładów kompleksowych rozwiązań, które gminy mogłyby adaptować na swoich terenach. Sytuacja mogłaby ulec poprawie, gdyby plany ochrony danego obszaru były przygotowywane przy pełnej konsultacji z lokalnymi samorządami, aby stanowiły podstawę tworzenia innych narzędzi planistycznych w gminie. Powstałe nieporozumienia biorą się z faktu, że powołanie obszarów Natury 2000 miało miejsce, gdy niektóre gminy opracowały już Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W związku z tym są teraz zmuszone aktualizować plany uwarunkowania przestrzennego, uwzględniając istnienie obszarów Natura 2000, co jednak wymaga dobrej woli, czasu, a przede wszystkim środków finansowych.

Wójtowie traktują Naturę 2000 jako jeszcze jeden obowiązek, którymi tak chętnie władze centralne obciążają gminy. Stosunek respondentów do nowej formy ochrony przyrody świadczy o tradycyjnym podejściu do rozwoju gospodarczego, który próbuje się zmieniać przez regulacje prawne wymuszające akceptację. Ponieważ wytyczanie obszarów Natura 2000 odbywało się bez konsultacji z samorządami, bez merytorycznej dyskusji, nic więc dziwnego, że Zarząd Związku Gmin Wiejskich RP w dniu 25 czerwca 2009 roku opublikował swoje stanowisko w sprawie utworzenia subwencji środowiskowej rekompensującej gminom straty za tak zwane utracone korzyści. Podobne stanowisko podziela również Walne Zgromadzenie Członków Zrzeszenia Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów Województwa Lubuskiego<sup>5</sup>. Główny argument za przyznaniem dodatkowych środków finansowych dla gmin, przytaczany w obu tych stanowiskach, jest taki, że Natura 2000 przyczynia się do znacznego ograniczenia rozwoju lokalnego. O zbyt wyolbrzymionych obawach wobec Natury 2000 niech świadczy fakt, że w jednym z tych dokumentów jest stwierdzenie, iż na terenach (w domyśle objętych Naturą 2000) administracja rządowa zabrania lokalizacji jakiegokolwiek przedsiębiorczości. Nie znajduje to potwierdzenia w ustawodawstwie, gdyż zakaz dotyczy tylko tej działalności, która zagrażałaby chronionym siedliskom czy też gatunkom.

Negatywnych odczuć i ocen zarówno ludności, jak i władz lokalnych nie można lekceważyć, nawet jeśli rozmijają się z prawdą. Nie można także pominać milczeniem głosów domagających się rekompensaty za wprowadzone obowiązki i ograniczenia. Mimo że istnienie obszarów Natura 2000 umożliwia zarówno rolnikom, jak i gminie uzyskanie dodatkowych środków finansowych z kilku źródeł (funduszy), to jednak są to środki zbyt skromne i rozproszone. Należy więc zarówno w Polsce, jak i na forum europejskim rozpocząć jak najszybciej dyskusję nad koniecznością utworzenia funduszu re-

<sup>5</sup> [http://www.bytnica/content.php?cms\\_id=199](http://www.bytnica/content.php?cms_id=199)

kompensującego koszty ponoszone z tytułu ochrony siedlisk. Nie powinna być to jednak, tak jak chciałyby samorządy, „automatyczna” dotacja powierczniowa na 1 ha obszaru Natury 2000, gdyż może to implikować pozorowane działania ochronne. Jednak nie ulega wątpliwości, że należy uruchomić budżetowe i unijne środki niezbędne do sfinansowania potrzebnych dodatkowych ekspertyz, różnego typu działań ochronnych, na przygotowanie gminnych planów ochrony oraz włączenia obszarów Natura 2000 do planów zagospodarowania przestrzennego. Gminy posiadające duże arealy Natury 2000 powinny być również wyraźnie uprzywilejowane w uzyskaniu środków na rozwój infrastruktury chroniącej środowisko, a więc na budowę kanalizacji, wodociągów, przydomowych oczyszczalni ścieków. Tworzeniu tego typu infrastruktury jedynie wówczas powinien towarzyszyć obowiązek dostarczenia dokumentów o wpływie na środowisko, gdy przebiegają przez siedliska. W związku ze znaczącymi utrudnieniami inwestycyjnymi powinny powstać specjalne projekty nastawione na rozwój wiejskiej przedsiębiorczości.

Pierwsze kroki w kierunku uporządkowania zagadnień związanych z zarządzaniem obszarami Natury 2000 zostały już poczynione [Ustawa (...) o zmianie ustawy... 2008, Ustawa (...) o udostępnianiu... 2008]. W październiku 2008 roku powołano bowiem Generalną Dyрекcyję Ochrony Środowiska wraz z oddziałami regionalnym, której zadaniem jest usprawnienie działań związanych z zarządzaniem zasobami środowiska przyrodniczego, w tym zadbanie o zachowanie właściwych procedur przy wydawaniu decyzji środowiskowych. Organ ten zastąpił m.in. wydziały ochrony środowiska w urzędach wojewódzkich i stanowiska konserwatorów przyrody. Nowe rozwiązania pozwolą zminimalizować konflikty różnych instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie obszarami Natura 2000. Powinno to rozwiązać wiele problemów przedstawionych w niniejszym opracowaniu, na przykład zapowiedziane jest skrócenie postępowania związanego z wydaniem decyzji środowiskowej z 300 do maksymalnie 100 dni. Ponadto w ustawie znalazł się zapis o obowiązku konsultacji społecznych przy tworzeniu miejscowych planów ochrony przyrody oraz wyznaczaniu obszarów Natura 2000, proces ten bowiem nie jest jeszcze zamknięty. W związku z tym już w listopadzie 2008 roku w 1200 gminach rozpoczęły się specjalistyczne szkolenia, dotyczące m.in. konsekwencji i korzyści wynikających z lokalizacji na terenie gminy ekologicznej sieci Natura 2000.

Reasumując, należy stwierdzić, że Natura 2000 wprowadziła wiele utrudnień w dotychczasowy tryb zarządzania gminną gospodarką. Jednak samorządy muszą sobie uświadomić, że ignorowanie prośrodowiskowych regulacji prawnych nie jest ani właściwe, ani możliwe, a nasze członkostwo w UE, to nie tylko korzyści, ale i obowiązki, a jednym z nich jest ochrona siedlisk i gatunków. Problemy wynikłe z tytułu utworzenia obszarów Natury 2000 samorządy muszą rozwiązywać same. Z badań wynika, że istnieją już gminy, które zadbały o dobre rozpoznanie przepisów i procedur towarzyszących nowej formie ochrony przyrody. Niestety jest też wiele gmin nadal nieufnych wobec Natury 2000, zazwyczaj niedoinformowanych w tym zakresie. Nie-

zbędne są zatem środki na lepszą, rzetelną informację oraz doradców, którzy wskażą właściwe wzorce rozwiązań, tak aby lokalne społeczności mogły Naturę 2000 przynajmniej zaakceptować. Trzeba jednak przyznać, że takie przedsięwzięcia informacyjne, jak dodatki do kolejnych numerów „Gazety Sołeckiej” pt. *Żyjąca Natura 2000*, których dziewięć ukazało się w latach 2008–2009, są bardzo aktualne i użyteczne. Istotną kwestią jest także edukacja przedstawicieli wiejskich samorządów, jak też całych lokalnych społeczności w zakresie potrzeby ochrony środowiska przyrodniczego oraz istoty i zasad gospodarowania zgodnego z zasadami zrównoważonego rozwoju. Być może należy też stworzyć program pilotażowy nakierowany na pomoc w rozwoju tych gmin, których powierzchnię w znaczącym procencie objęła europejska sieć ekologiczna Natura 2000. Warto podjąć dyskusję na temat zapewniania unijnego bądź krajowego źródła finansowania (rekompensowania) kosztów ochrony siedlisk, w tym ograniczeń inwestycyjnych ponoszonych przez lokalne społeczności. Unia Europejska, w tym Polska, chcąc się rozwijać, chroniąc przy tym środowisko przyrodnicze, powinna być otwarta na tego typu nowe pomysły i projekty.

## BIBLIOGRAFIA

- A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*, 2001. COM(2001)264final, Commission of the European Communities, Brussels.
- Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979 on the Conservation of Wild Birds. „Official Journal of the European Communities” 103: 0001–0018.
- Concil Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the Conservation of Natural Habitats and of Wild Fauna and Flora. „Official Journal of the European Communities” 206: 0007–0050.
- Guzal-Dec D., Zwolińska-Ligaj M., 2009: *Rola samorządów gminnych w zrównoważonym rozwoju społeczno-gospodarczym obszarów wiejskich regionu Zielone Płuca Polski*. Maszynopis. IRWiR, Warszawa.
- Stanowisko Zarząd Związku Gmin Wiejskich RP w sprawie utworzenia subwencji środowiskowej, 2009. Maszynopis. Poznań.
- Towards a Guidance Document of Natura 2000 and Forestry, „Challenges and Opportunities”, Revised Draft for Comments Taking into Consideration Contributions from EC Services*, 2002. Rev. 1/V3, DG ENV.B2 Nature and Biodiversity.
- Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. nr 199, poz. 1227.
- Ustawa z 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. nr 201, poz. 1237.
- Żyjąca Natura 2000* 1–9, 2008–2009. Dodatek do „Gazety Sołeckiej”.

## DEVELOPMENT PROBLEMS OF COMMUNES COVERED BY THE EUROPEAN ECOLOGICAL NETWORK NATURE 2000

**Abstract.** The paper presents development problems encountered by rural self-governments and economic entities in connection with their operation in the areas covered by the European ecological network Nature 2000. In the subjective opinion of the surveyed representatives of rural communities this network creates serious barriers to development.

Such negative perception of Nature 2000 can be blamed largely on the insufficient knowledge of actual investment restrictions, which can be attributed to the lack of necessary information, and on the disregard for the opinion of local governments in the process of selection of such areas. However, the attractive features of the local natural environment are often regarded by the inhabitants of rural areas as factors essential for the stimulation of economic activity and for development.

**Key words:** Nature 2000, development of communes, local councils, problems and conflicts linked to environmental protection, investment restrictions

Publikacja jest współfinansowana ze środków  
Fundacji „Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej”

