

UZASADNIENIE

Celem ustawy jest wprowadzenie zharmonizowanej ochrony Puszczy Białowieskiej jako Obiektu Światowego Dziedzictwa Przyrodniczego UNESCO w rozumieniu Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego (dalej konwencja UNESCO), przyjętej w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na siedemnastej sesji, Dz.U.1976.32.190, zwanego w ustawie „Puszczą Białowieską”.

Po raz pierwszy Puszcza Białowieska została wpisana na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO w 1979 roku, jako piąty obiekt przyrodniczy na świecie. Na listę wpisano wtedy niewiele ponad 5 tys. ha terenu Białowieskiego Parku Narodowego. Wpis rozszerzono w 1992 roku o białoruską część Puszczy Białowieskiej, tworząc jeden obiekt transgraniczny. W 2014 roku miejsce Światowego Dziedzictwa zostało rozszerzone na całą polską część Puszczy Białowieskiej. Obecnie obszar ten rozciąga się w obu krajach na powierzchni liczącej 141 885 ha. Na terenie polski znajduje się 59.576,09 ha, z czego zaledwie 17,6 % w Białowieskim Parku Narodowym. Obowiązkiem Polski jako strony Konwencji UNESCO jest ochrona Puszczy Białowieskiej przed zniszczeniem i zachowanie jej w niezmienionej postaci dla przyszłych pokoleń.

Puszcza Białowieska stanowi relikw lasów, które dominowały w Europie w przeszłości. Powstała 12 tys. lat temu i z uwagi na długą (wielowiekową) tradycję ochrony, nie została przekształcona przez człowieka. Obszar chroni las liściasty strefy umiarkowanej o charakterze naturalnym. Charakteryzuje się obecnością cennych i rzadkich gatunków ptaków leśnych, bezkręgowców saproksylicznych i grzybów (na obszarze Puszczy stanowiącej 0,2% powierzchni Polski znajduje się ponad 40% przedstawicieli polskiej makromykrobioty). Jest to ostatnie miejsce, w którym największy ssak lądowy Europy, żubr, przetrwał na wolności aż do początku XX wieku. Po sukcesie restytucji tego gatunku, występuje tu najliczniejsza wolna populacja żubra europejskiego, który symbolizuje Puszcę Białowieską. Rozmiar obszaru zapewnia obecność wszystkich etapów naturalnego rozwoju lasu oraz zapewnia ciągłość zachodzących procesów przyrodniczych, jak również korzystny stan ochrony całego szeregu zbiorowisk i gatunków tworzących unikalną różnorodność ekosystemu Puszczy. Mozaika zjawisk przyrodniczych i ich dynamika, a także bogate i zróżnicowane siedliska umożliwiają utrzymanie i rozwój wielu gatunków charakterystycznych dla naturalnych ekosystemów leśnych strefy klimatu

umiarkowanego. W efekcie Puszcza charakteryzuje się wyjątkową różnorodnością biologiczną, a także dużą liczbą gatunków cennych i rzadkich, w tym reliktowych.

Plik nominacyjny stanowiący podstawę do wpisu Puszczy Białowieskiej na listę światowego dziedzictwa jest dokumentem wyznaczającym wiążące Polskę standardy w zakresie ochrony tego obszaru¹.

Kryteria jakimi kierowano się, nadając Puszczy Białowieskiej status światowego dziedzictwa:

- Kryterium IX. Puszcza Białowieska stanowi wyjątkowy przykład procesów ekologicznych i biologicznych istotnych w ewolucji i rozwoju ekosystemów oraz zespołów zwierzęcych i roślinnych.
- Kryterium X. Puszcza Białowieska obejmuje siedliska naturalne najbardziej reprezentatywne i najważniejsze dla ochrony in situ różnorodności biologicznej, włączając te, w których występują zagrożone gatunki o wyjątkowej uniwersalnej wartości z punktu widzenia nauki lub ochrony przyrody.

Potrzeba przyjęcia ustawy wynika z konieczności wprowadzenia spójnego i transparentnego systemu zarządzania Puszcza Białowieską, którego celem będzie ochrona wyjątkowej powszechnej wartości obiektu. Na terenie Puszczy funkcjonują następujące formy ochrony: Białowieski Park Narodowy wraz z otuliną, 21 rezerwatów przyrody, obszar Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004, obszar chronionego krajobrazu Puszcza Białowieska, liczne użytki ekologiczne oraz pomniki przyrody. Od 1998 r. obowiązuje także moratorium na wycinkę drzew ponadstuletnich. Pomimo wielości form ochrony przyrody i ochrony starodrzewów, nadal duża część Puszczy znajduje się w zarządzie Lasów Państwowych i użytkowana jest gospodarczo – zarówno w zakresie gospodarki leśnej jak i łowieckiej. Powoduje to szereg konfliktów przyrodniczych i społecznych.

Na terenie 3 puszczańskich nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka funkcjonują Ośrodki Hodowli Zwierzyny, w których prowadzona jest gospodarka łowiecka i organizowane są komercyjne polowania dla myśliwych z kraju i zagranicy. Pomimo, iż Puszcza Białowieska ma chronić naturalne procesy przyrodnicze, a więc także naturalną dynamikę populacji zwierząt kopytnych i relacji troficznych w ekosystemie, na terenie Puszczy Białowieskiej prowadzone są komercyjne polowania np. jeleni szlachetnych w szczycie sezonu godowego tych zwierząt - rykowiska. Polowania mogą także powodować ubytek bazy żerowej dla dużych drapieżników oraz inne formy zaburzenia funkcjonowania ich populacji – np. niepokojenie i płoszenie. Kwestia ta

¹ <http://whc.unesco.org/uploads/nominations/33ter.pdf>

odgrywa duże znaczenie np. w kontekście złego stanu ochrony rysia. Jednocześnie w Polsce nie prowadzi się analizy wpływu polowań na stan ochrony obszarów Natura 2000, co oznacza, że prowadząc polowania na terenie Puszczy Białowieskiej nie wykluczono znaczącego negatywnego wpływu m.in. na gatunki stanowiące przedmioty ochrony obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska.

Na stan zachowania Puszczy Białowieskiej istotny wpływ na także gospodarka leśna. W 2017 r. miała w niej miejsce masowa wycinka. Prace prowadzono na podstawie aneksu do planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Białowieża w ramach którego zwiększono limit cięć z 64 tys. m³ do 188 tys. m³ oraz decyzji nr 51 Generalnego Dyrektora Lasów Państwowych, którą zniesiono ochronę drzewostanów ponadstuletnich w zakresie zwalczania gradacji kornika drukarza. W efekcie Lasy Państwowe wycięły ponad 200 tys. m³ drzew, z czego połowę w chronionych dotychczas drzewostanach ponadstuletnich. Po raz pierwszy w historii w Puszczy pracowały harwestery, mogące wyciąć dziennie ponad 200 drzew. Pośrednia i bezpośrednia ingerencja dotknęła ponad 4 tys. ha Puszczy. Pozyskiwanie drewna spowodowało 26% wzrost fragmentacji na całym obszarze Natura 2000. Ekologiczny wpływ pozyskania drewna wykraczał poza wycięte obszary, modyfikując strukturę krajobrazu i wpływając na funkcjonowanie ekosystemu, pogarszając stan ochrony obszaru. Cięcia na terenie Puszczy, zwłaszcza starych i biocenotycznie cennych drzew, wywołały liczne protesty wielu środowisk: od lokalnych mieszkańców, przez społeczność międzynarodową, organizacje przyrodnicze i aktywistów, po środowiska akademickie, naukowe i artystyczne.

Wycinka Puszczy miała swoje konsekwencje prawne. 17 kwietnia 2018 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (w sprawie C-441/17) orzekł, że Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, poprzez przyjęcie aneksu do planu urządzenia lasu Nadleśnictwa Białowieża bez upewnienia się, że aneks ten nie wpłynie niekorzystnie na integralność obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty i obszaru specjalnej ochrony PLC200004 Puszcza Białowieska. Naruszyła także art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej i art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej, ponieważ nie ustanowiła koniecznych środków ochrony odpowiadających wymaganiom ekologicznym typów siedlisk przyrodniczych z załącznika I i gatunków z załącznika II dyrektywy siedliskowej, a także gatunków ptaków z załącznika I dyrektywy ptasiej, dla których wyznaczono obszar mający znaczenie dla Wspólnoty i obszar specjalnej ochrony PLC200004 Puszcza Białowieska; Trybunał orzekł także że Polska nie zapewniła ścisłej ochrony chrząszczy saproksylicznych oraz gatunków ptaków (sóweczki, włośchatki, dzięcioła biało-grzbiec i dzięcioła trójpalczastego), to jest nie zapewniła skutecznego zakazu ich celowego zabijania, niepokojenia oraz pogarszania stanu lub niszczenia terenów ich

rozrodu podczas prowadzonych prac gospodarczych. Wbrew wyrokowi TSUE, Lasy Państwowe kontynuowały przygotowywanie podstawy prawnej umożliwiającej prowadzenie gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej. W marcu 2021 r. wiceminister środowiska podpisał aneksy dla Planów Urządzenia Lasu dla Nadleśnictwa Browsk i Białowieża z terminem realizacji do końca 2021 r. Aneksy dopuszczały cięcia m.in. w drzewostanach ponadstuletnich i siedliskach chronionych gatunków ptaków, co ponownie naruszało prawne wymogi ochrony gatunków wymienionych w dyrektywie ptasiej i siedliskowej. Prace te zostały wstrzymane w listopadzie 2021 r. wskutek uzyskania przez organizację pozarządową sądowego zabezpieczenia powództwa w toku sprawy wytoczonej przeciwko Lasom Państwowym z powództwa cywilnego. Pozew dotyczy zaniechania naruszenia środowiska, podjęcia środków zapobiegawczych i przywrócenia stanu zgodnego z prawem (art. 323 ustawy o ochronie środowiska). Zabezpieczenie polegające na zakazie wycinki w najcenniejszych fragmentach Puszczy jest jednak tymczasowe i może zostać w każdym momencie cofnięte przez sąd. Powyższe wskazuje, że żadna z obszarowych form ochrony przyrody ustanowiona na terenie Puszczy Białowieskiej na podstawie ustawy o ochronie przyrody nie gwarantuje zachowania naturalnych procesów przyrodniczych na obszarze całej Puszczy. Państwo Polskie nie ma także żadnych skutecznych narzędzi aby zagwarantować ochronę Puszczy Białowieskiej wynikającej z przepisów konwencji UNESCO.

Przyjęcie ustawy trwale zabezpieczającą Puszcę Białowieską na całym jej obszarze jest zbieżne z oczekiwaniami społeczeństwa. Zdecydowana większość Polek i Polaków (89%) opowiada się za objęciem ochroną całego obszaru Puszczy Białowieskiej – wynika z badania opinii publicznej przeprowadzonego przez Ipsos na zlecenie Pracowni na rzecz Wszystkich Istot. W styczniowych badaniach respondenci w wieku 15 lat i więcej, na pytanie „Czy jest Pan(i) za objęciem ochroną całego obszaru Puszczy Białowieskiej?” odpowiedź „zdecydowanie tak” wskazało 50% a „raczej tak” – 39%. Zaledwie 1,9% odpowiedziało „zdecydowanie nie” a „raczej nie” – 4%. Odpowiedź „trudno powiedzieć” wskazało 5,1%.

Aktualny stan prawny w zakresie obszarowej ochrony Puszczy Białowieskiej wynika:

- w odniesieniu do Puszczy Białowieskiej jako Obiektu Światowego Dziedzictwa Przyrodniczego UNESCO z przepisów Konwencji i pliku nominacyjnego,
- w odniesieniu do Białowieskiego Parku Narodowego z przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (dalej u.o.p.) oraz aktów wykonawczych, w szczególności rozporządzenia Rady Ministrów z 16 lipca 1996 r. w sprawie Białowieskiego Parku Narodowego,

- w odniesieniu do obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004 z przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, ustawy o ochronie przyrody oraz zarządzenia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku z dnia 6 listopada 2015 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska PLC200004²,
- w odniesieniu do rezerwatów przyrody z przepisów ustawy o ochronie przyrody oraz zarządzeń regionalnego dyrektora ochrony środowiska ustanawiających poszczególne rezerваты (na terenie Puszczy Białowieskiej znajduje się aktualnie 21 rezerwatów).

Projektowana ustawa o Obiekcie Światowego Dziedzictwa Unesco Puszcza Białowieska zakłada objęcie wszystkich obszarowych regulacji dotyczących ochrony przyrody na terenie Puszczy Białowieskiej zharmonizowanym systemem wspólnego zarządzania, przy pełnym poszanowaniu wymogów wynikających z regulacji unijnych (obszaru Natura 2000). Sposób administrowania Puszcza Białowieską w dużym stopniu wzorowany jest na przepisach dotyczących parków narodowych (osobowość prawna, organy, gospodarowanie nieruchomościami), przy czym zasadnicze odrębności są powodowane wymogami ochrony przyrody wynikającymi z Konwencji i pliku nominacyjnego. Podstawowym celem ochrony konwencyjnej jest zapewnienie ochrony procesów naturalnych Puszczy Białowieskiej i w tym celu zostaje ona w ustawie, zgodnie z plikiem nominacyjnym, podzielona na strefy ochronne, w których ustalone zostają dopuszczalne działania, polegające doprecyzowaniu w planie ochrony Puszczy. O ile regulacje obowiązujące na terenie Białowieskiego Parku Narodowego oraz rezerwatów przyrody pozostają co do zasady tożsame z wymogami konwencyjnymi (w zakresie ochrony drzewostanów oraz niedopuszczalności polowań), o tyle w pozostałym zakresie – co zostało wykazane powyżej – dochodziło w przeszłości do szeregu naruszeń, skutkujących łamaniem celów ochrony konwencyjnej. W związku z tym konieczne wydaje się funkcjonalne, jak najbardziej operacyjne i skuteczne włączenie ochrony konwencyjnej w polski system ochrony przyrody. Oczywiście jest, że powyższe może nastąpić na różne sposoby (także niewymagające przyjęcia dedykowanej Puszczy Białowieskiej ustawy poprzestające jedynie na ustaleniu zintegrowanego planu zarządzania obiektem w formie co najwyżej zarządzenia ministra właściwego ds. środowiska), ale bez zapewnienia spójności pomiędzy wysokimi gwarancjami ochronnymi dla całej Puszczy Białowieskiej, wynikającymi z Konwencji a systemem zarządzania na całym tym obszarze, osiągnięcie celów konwencji będzie bardzo utrudnione. Uznać należy, że regulacje obowiązujące na terenie całej Puszczy Białowieskiej wymagają wprowadzenia spójnego, jasnego

² Dziennik Urzędowy Województwa Podlaskiego z dnia 12 listopada 2015 r., poz. 3600; dalej: PZO.

oraz trwale i silnie zakotwiczonego w naszym systemie prawnym, zarządzania. Powinny one być ustanawiane w taki sposób, który traktuje całą Puszcę Białowieską jako jeden obszar, nie zaś jak dotychczas – na zasadzie wielości form i różnych zarządców. Standardy ochrony powinny zaś wynikać w pierwszej kolejności z tych regulacji, które ustalają najwyższe wymogi tj. Konwencji UNESCO, której celem jest zachowania naturalnych procesów przyrodniczych Puszczy, tak, by nie dochodziło do prób ich osłabiania poprzez bieżące działania i akty niższego rzędu. W tym celu konieczne jest uchwalenie ustawy, zawierające regulacje gwarantujące prawidłowe i pełne realizowanie standardów konwencyjnych.

Jednocześnie podkreślić należy, że Puszcza Białowieska jest jedynym Obiektem Światowego Dziedzictwa przyrodniczego w Polsce, którego obszar jest podzielony pomiędzy różne formy ochrony przyrody i różnych zarządców. W przypadku drugiego Obiektu Światowego Dziedzictwa Przyrodniczego w Polsce "Pradawne i pierwotne lasy bukowe Karpat i innych regionów Europy" problem taki nie występuje, bowiem po polskiej stronie obiekt UNESCO w całości mieści się na terenie Bieszczadzkiego Parku Narodowego. W związku z tym standardy ochrony i zarządzania nim są jednorodne. Puszcza Białowieska znajduje się w odmiennej i trudnej od strony prawnej oraz administracyjnej sytuacji, w której wpływ na jej zarządzanie ma nie tylko Białowieski Park Narodowy i Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Białymstoku, ale i Lasy Państwowe (pozysk drewna i zwierząt). Bez wątplenia na obszarze Puszczy Białowieskiej mamy do czynienia z mnogością interesariuszy o sprzecznych ze sobą interesach, co generuje konflikty, a także zagraża trwałości procesów naturalnych tego wyjątkowego na skalę świata miejsca. Z tego względu zachodzi potrzeba wprowadzenia regulacji dedykowanej specyfice Puszczy Białowieskiej, uwzględniającej jej charakterystykę przyrodniczą oraz dotychczasowe zdiagnozowane w niniejszym uzasadnieniu problemy.

Projektowana ustawa składa się z 12 rozdziałów. Pierwszy z nich określa cele, zadania i organizację Puszczy Białowieskiej jako Obiektu Światowego Dziedzictwa UNESCO. Puszcza Białowieska, analogicznie jak dotychczas Białowieski Park Narodowy, jest państwową osobą prawną (zaś park narodowy odpowiednio stając się częścią Puszczy Białowieskiej, przestaje być odrębną osobą prawną). Ustawa określa obszar objęty ochroną konwencyjną, zaś dokładne granice Puszczy Białowieskiej zostają opisane w załączniku do niej. Siedzibą Obiektu Puszcza Białowieska jest Białowieża (zachowana zostaje tu tradycja wynikająca z zarządzania Białowieskim Parkiem Narodowym). Ustawa wprost odwołuje się do kryteriów UNESCO, opisując przedmiot ochrony za pomocą wspomnianych już wyżej kryteriów IX i X (wynikających z pliku nominacyjnego) oraz wskazuje, że na terenie Puszczy ochronie podlega cała przyroda, w tym procesy naturalne, siedliska oraz gatunki grzybów, roślin i zwierząt. W ten sposób ustawa wprowadza kompleksową ochronę

Puszczy Białowieskiej, znacznie ją poszerzając w stosunku do stanu dotychczasowego. Zgodnie z dalszymi przepisami rozdziału 1. projektowanej ustawy nadzór nad Puszcą Białowieską sprawuje minister właściwy ds. środowiska na analogicznej zasadzie jak odbywa się to w przypadku parków narodowych. Ponadto minister sprawuje kontrolę nad realizacją zintegrowanego planu zarządzania Puszcą Białowieską. Działalność Puszczy Białowieskiej podlega obowiązkowi sprawozdawczemu. Ustawa wprost wskazuje, że celem Puszczy Białowieskiej jest ochrona wyjątkowo wysokiej wartości przyrodniczej, w tym rozległych starodrzewów o złożonej strukturze gatunkowej i wiekowej, zapewnienie trwania procesów naturalnych, w tym ochrona bogactwa martwych drzew, zarówno stojących, jak i leżących, prowadząca do zachowania wysokiej różnorodności grzybów i bezkręgowców saproksylicznych, ochrona niezastąpionego obszaru bioróżnorodności, obejmująca siedliska naturalne najbardziej reprezentatywne i najważniejsze dla ochrony *in situ* różnorodności biologicznej, włączając te, w których występują zagrożone gatunki istotne z punktu widzenia nauki lub ochrony przyrody, ochrona wyjątkowej powszechnej wartości obiektu, w tym trwające procesy ekologiczne i biologiczne istotne w ewolucji i rozwoju ekosystemów. Z tymi celami skorelowane są określone w rozdziale 1. zadania obiektu Puszcza Białowieska: stworzenie i utrzymanie warunków pozwalających na zachowanie całości walorów przyrodniczych w całej Puszczy Białowieskiej, prowadzenie badań naukowych (i udostępnianie terenu na te potrzeby), monitoringu przyrodniczego i edukacji przyrodniczej, udostępnianie obszaru Puszczy do prowadzenia turystyki i wypoczynku w oparciu o jej walory środowiskowe i kulturowe, w sposób niepowodujący zagrożeń dla jej funkcjonowania oraz stworzenie warunków do ochrony dziedzictwa i propagowania lokalnej kultury i historii. Ustawa wskazuje, że cele Puszczy Białowieskiej powinny być realizowane w taki sposób, by uwzględniały potrzeby społeczności lokalnej.

Rozdział 2. projektowanej ustawy określa strefy ochronne wyznaczone zgodnie z konwencyjnym plikiem nominacyjnym, przy czym niektóre z nich zastały ustalone bardziej restrykcyjnie, zwłaszcza w odniesieniu do prowadzenia gospodarki łowieckiej. Z chwilą wejścia w życie ustawy to strefy ochronne będą wyznaczały jednolite zasady ochronne na ich terenie, co zapewni przejrzystość zarządzania. Należą do nich: strefa ochrony ścisłej Białowieskiego Parku Narodowego, zwana „strefą 0”, odpowiadająca obszarowo dotychczasowemu rezerwatowi ścisłemu Białowieskiego Parku Narodowego, strefa ochrony Białowieskiego Parku Narodowego i rezerwatów, zwana „strefą I”, odpowiadająca zgodnie z jej nazwą pozostałemu obszarowi parku narodowego oraz rezerwatów przyrody położonych na terenie Puszczy, strefa ochrony drzewostanów ponadstuletnich, zwana „strefą II”, strefa ochrony zintegrowanej, zwana „strefą III”, strefa buforowa, zwana „strefą IV”. Dokładne określenie granic stref określa załącznik do ustawy.

Ustalone w ustawie zasady ochrony uwzględniają potrzebę zachowania spójności z wymogami prawa unijnego obowiązującymi na obszarze Puszczy Białowieskiej – stąd konieczność wskazania, że plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska jest uwzględniany w ustalaniu dopuszczalnych działań na terenie Puszczy, zaś ustawa w żaden sposób nie wkracza w ten obszar regulacyjny. Ustawa przewiduje ściśle określone możliwości odstępstw od zasad określonych w powyższych strefach i określa procedury w tym zakresie.

Rozdział 3. Dotyczy zintegrowanego planu zarządzania Puszcą Białowieską, który stanowi podstawowy dokument strategiczny dla tego obszaru. Głównym celem zintegrowanego planu jest zapewnienie ochrony wyjątkowej powszechnej wartości Puszczy Białowieskiej, w tym jej efektywnej ochrony dla obecnych i przyszłych pokoleń, z uwzględnieniem celów ogólnych i szczegółowych wynikających z art. 6 ustawy. Wszelkie decyzje, postanowienia, zarządzenia, uchwały, umowy oraz inne czynności, podejmowane w ramach zarządzania przez organy Puszczy Białowieskiej powinny pozostawać zgodne ze zintegrowanym planem zarządzania Puszcą. Podobna reguła dotyczy planów zarządzania ryzykiem powodziowym oraz bezpieczeństwa przeciwpożarowego, które obowiązuje wymóg zgodności ze zintegrowanym planem. Plany zarządzania lasów nie będą przyjmowane dla tego obszaru, bowiem w całości przechodzi on w zarządzanie administracji Puszczy Białowieskiej. Ustawa zawiera upoważnienie ustawowe do wydania przez ministra właściwego ds. środowiska rozporządzenia określającego zintegrowany plan zarządzania Puszcą Białowieską, ustanawiając uprzednio procedurę prac nad tym planem, zgodną z wymogami konwencyjnymi (szeroka partycypacja). Zintegrowany plan przyjmowany jest na 20 lat, prace nad nim prowadzi dyrektor Puszczy Białowieskiej przy ścisłej współpracy z radą naukową i radą samorządowo-społeczną. Udział społeczeństwa w pracach nad projektem planu gwarantowany jest poprzez odesłanie do odpowiednich przepisów 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.

Rozdział 4. z kolei określa plan ochrony Puszczy Białowieskiej, który jest dokumentem analogicznym dla planu ochrony w parkach narodowych, przy czym procedura prac nad nim zostaje ograniczona do tego, co jest niezbędne dla sprawnego zarządzania Puszcą Białowieską, a nie wynika z ustawy o Obiekcie Światowego Dziedzictwa UNESCO Puszcza Białowieska i zintegrowanego planu zarządzania nią. Plan ochrony, w odróżnieniu od zintegrowanego planu, o którym mowa powyżej, ma być dokumentem operacyjnym, o technicznym, szczegółowym charakterze, ułatwiającym bieżące zarządzanie Puszcą Białowieską. Ustawa zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw środowiska do przyjęcia planu ochrony na 20 lat. Projekt planu ochrony sporządza Dyrektor Obiektu w porozumieniu z Radą Naukową oraz po zasięgnięciu opinii

Rady samorządowo-społecznej. Podobnie jak w przypadku zintegrowanego planu udział społeczeństwa w procedurze prac nad jego projektem zapewnia odesłanie do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Rozdział 5. Określa zasady udostępniania obszaru Puszczy Białowieskiej. Istotne jest, że Puszcza Białowieska ma być otwarta dla lokalnej społeczności oraz turystów. Ustawa nie wprowadza w tym zakresie dalej idących ograniczeń niż te obowiązujące na podstawie przepisów dotychczasowych.

Rozdział 6. określa organy Puszczy Białowieskiej, do których należą dyrektor oraz Rada naukowa i Rada samorządowo-społeczna. Dyrektor Puszczy powoływany jest przez ministra właściwego ds. środowiska w drodze otwartego i konkurencyjnego konkursu, po zasięgnięciu opinii Rady naukowej. Opinia wymagana jest także przy odwoływaniu dyrektora. Proces prowadzenia naboru oraz kwalifikacje wymagane do zgłoszenia się do konkursu ustawa określa analogicznie jak ma to miejsce w ustawie o ochronie przyrody, z tą różnicą, że komisja konkursowa wskazuje ministrowi jednego kandydata z najwyższą liczbą punktów, zaś wymóg posiadania kompetencji kierowniczych przez kandydata zostaje doprecyzowany jako co najmniej 3-letnie doświadczenie na stanowiskach kierowniczych. Skład komisji konkursowej zostaje dostosowany do specyfiki Puszczy Białowieskiej. Zasiada w niej m.in. upoważniony przedstawiciel Polskiego Komitetu UNESCO, przewodniczący Rady naukowej Puszczy, przedstawiciel marszałka województwa podlaskiego. Zastępcę dyrektora powołuje dyrektor. Przy dyrektorze działa Rada naukowa i samorządowo-społeczna, która jest odpowiednio organem opiniodawczym i kontrolnym oraz organem opiniodawczo-doradczym. Członków rad powołuje minister właściwy do spraw środowiska.

Rozdział 7. projektowanej ustawy reguluje kwestie dotyczące służby Puszczy Białowieskiej na analogicznej zasadzie, jak w przypadku parków narodowych z tą jednak różnicą, że ustawa nie wskazuje listy stanowisk w ramach służby Puszczy Białowieskiej, powierzając szczegółowe regulacje rozporządzeniu i statutowi Obiektu. Istotne jest, że do wyraźnych zadań Puszczy Białowieskiej będzie prowadzenie działań interwencyjnych w przypadkach sytuacji wypadkowych bądź konfliktowych z udziałem dzikich zwierząt.

Rozdział 8. dotyczący gospodarowania nieruchomościami zbudowany jest na analogicznej zasadzie, jak w przypadku parków narodowych. Gospodarkę finansową Puszczy Białowieskiej reguluje rozdział 9. Do najważniejszych różnic w zakresie odpowiadających regulacjom przepisów ustawy o ochronie przyrody należy oparcie budżetu Puszczy o środki obowiązkowe przekazywane przez Fundusz Leśny w wysokości 1,5 % przychodów rocznych Lasów Państwowych. Ponadto

ustawa przewiduje „rentę obiektową” dla samorządów, polegającą na obowiązkowych całorocznych wpłatach środków przez Puszcze Białowieską rzecz gmin położonych w jej granicach równowartości 150 % wysokości podatku leśnego, ustalonego na dany rok zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o podatku leśnym od terenów nadleśnictw włączonych do Puszczy Białowieskiej.

Rozdział 10. zawiera przepisy regulujące odpowiedzialność cywilną za działania wpływające na obiekt. Są to regulacje wzorowane na przepisach art. 323 Prawa ochrony środowiska, które przewidują narzędzia do podejmowania prawnych interwencji w sytuacji poważnych nadużyć zagrażających Puszczy Białowieskiej i celom UNESCO. Wprowadzenie tych regulacji do ustawy, z uwzględnieniem specyfiki Puszczy Białowieskiej, będzie zapewniało dostęp do instrumentów egzekwowania ochrony konwencyjnej przed polskimi sądami. Ustawa wprowadza także rozdział 11. Przepisy karne, przewidujące wykroczenia i przestępstwa przeciwko Puszczy Białowieskiej.

W rozdziale 12. zostały wskazane przepisy dostosowujące, przejściowe i końcowe, które mają kluczowe znaczenie dla czynności związanych z przekształceniem dotychczasowego Białowieskiego Parku Narodowego w część Puszczy Białowieskiej jako państwowej osoby prawnej.

Projekt będzie miał pozytywny wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy regionu Puszczy Białowieskiej. Z uwagi na szereg czynników (obostrzenia związane z pandemią COVID-19, zamknięciem strefy w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na podstawie Rady Ministrów z dnia 2 września 2021 r. w sprawie ograniczeń wolności i praw, obecnym zmilitaryzowaniem strefy przygranicznej) w regionie Puszczy Białowieskiej doszło do załamania się ruchu turystycznego. Na pogłębiającą się zapaść tej branży zwraca uwagę kilkudziesięciu przedsiębiorców z Puszczy Białowieskiej – hotelarzy, restauratorów oraz przewodników turystycznych. W specjalnym apelu do Premiera Donalda Tuska i Ministry Klimatu i Środowiska Pauliny Henning-Kloski z dnia 6 lutego 2024 r. oczekują odblokowania potencjału turystycznego Puszczy Białowieskiej przez objęcie jej w całości ochroną w oparciu o obiekt Światowego Dziedzictwa UNESCO. Wdrożenie projektu stanowi odpowiedź na pilną potrzebę promocji Puszczy Białowieskiej w oparciu o markę UNESCO. W tym celu projekt gwarantuje finansowanie działalności obiektu oraz stwarza transparentne i spójne ramy zarządzania obiektem ukierunkowane na ochronę wyjątkowej powszechnej wartości Puszczy Białowieskiej. Trwałe zachowanie unikatowych walorów Puszczy Białowieskiej, promocja Puszczy Białowieskiej jako obiektu UNESCO i zrównoważony rozwój turystyki podniesie i utrwali w społecznej świadomości atrakcyjność Puszczy Białowieskiej i będzie stanowić stabilny fundament dla rozwoju lokalnych, często rodzinnych przedsiębiorstw związanych z obsługą ruchu turystycznego. Jak wskazuje się w literaturze „W turystyce mianem zabytków UNESCO określa się to, co koniecznie trzeba

zobaczyć. Marka UNESCO doskonale przyciąga turystów, działa jak magnes, jest urzędowym, międzynarodowym certyfikatem najwyższej jakości” [Jędrzyak 2008, s. 39]. O tym że jest to właściwy kierunek rozwoju świadczy fakt, że szacowany roczny dochód z ekoturystyki w Puszczy Białowieskiej w 2017 r. wynosił 70–87,5 mln zł, a zatrudnienie w turystyce dwukrotnie przewyższało wówczas liczbę pracujących w sektorze leśnym. Jednocześnie region Puszczy Białowieskiej (jak i Podlasia) to obszar o niskiej atrakcyjności inwestycyjnej i obszar wyludniający się. Szansą dla regionu jest więc oparcie rozwoju o unikatowe w skali świata, Europy i Polski walory Puszczy Białowieskiej.

Efektem projektu będzie trwała ochrona przyrody Puszczy Białowieskiej, co wiąże się z przekształceniem 3 puszczańskich nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka w jeden spójny obiekt Puszcza Białowieska. Eliminacji gospodarki leśnej i łowieckiej z obszarów Skarbu Państwa nie będą jednak towarzyszyć negatywne skutki społeczne i gospodarcze. Należy zwrócić uwagę, że na terenie Puszczy Białowieskiej nie pozyskuje się drewna od 2018 r. Pomimo tego faktu surowiec drzewny na cele opałowe jest ogólnie dostępny. Jego cena nie odbiega od cen rynkowych w regionie, a w porównaniu z cenami z innych części Polski, często jest niższa. Dla przykładu drewno bukowe do kominka kosztuje w Hajnówce 416 zł, w Białymstoku i Olsztynie 418 zł, w Zakopanem 447 zł; drewno grabowe kosztuje w Hajnówce 435 zł, w Białymstoku 432 zł a w Krakowie i Katowicach 481 zł; drewno sosnowe kosztuje w Hajnówce 277 zł, w Białymstoku 272 zł, a w Krakowie 302 zł (<https://kb.pl/cenniki/drewno-kominkowe/>). O braku problemów z zaopatrzeniem w surowiec w regionie świadczy także fakt, że tylko w powiecie hajnowskim zarejestrowanych jest wg danych z CEIDG aż 209 przedsiębiorstw, które sprzedaż drewna opałowego mają zapisane w kodach PKD. Swoją działalność prowadzą także firmy związane z przetwarzaniem drewna. Produkcją mebli zajmują się 34-42 firmy (w zależności od charakteru i przeznaczenia mebli), 26 firm wytwarza opakowania drewniane, 56 świadczy usługi stolarskie i ciesielskie dla budownictwa, 73 produkuje z drewna “inne wyroby”, 19 robi drewniane parkiety podłogowe, 16 formuje arkusze fornirowe i płyty wykonane na bazie drewna, a kolejnych 39 produkty tartaczne.

Projekt przyczyni się także pozytywnie do rozwoju społeczno-gospodarczego z uwagi na gwarancję stałych wpływów do puszczańskich gmin w postaci renty obiektowej (o równowartości 150% wysokości podatku leśnego) oraz pochodzących ze sprzedaży biletów wstępu do nowo utworzonego obiektu Puszcza Białowieska. Transfer środków do gmin umożliwi im następnie prowadzenie prośrodowiskowych inwestycji (np. w zakresie budowy kanalizacji, termomodernizacji budynków itp.), zabezpieczenie środków na wkład własny przy projektach realizowanych ze środków zewnętrznych czy też budowanie kapitału ludzkiego. Finalnym

beneficjentem projektu będą więc mieszkańcy regionu puszczańskich gmin, a rozwój turystyki będzie kołem zamachowym rozwoju gospodarczego i społecznego.

Projekt ma także pozytywny wpływ na wynik finansowy Lasów Państwowych (zarządzających majątkiem Skarbu Państwa), ponieważ eliminuje nakłady przekazywane na gospodarkę leśną prowadzoną w trwale deficytowych nadleśnictwach Puszczy Białowieskiej. W 2021 r. na utrzymanie Nadleśnictwa Białowieża, Browsk i Hajnówka z Funduszu Leśnego przekazano 29,7 mln zł i była to kwota wyższa niż suma dopłat dla wszystkich parków narodowych ze środków tego funduszu w tym samym roku (28,3 mln zł.). Co kluczowe, z uwagi na brak prowadzenia pozyskania drewna od 2018 r. pracownicy w dużej mierze nie realizują zadań wynikających ze stosunku pracy. Po wdrożeniu projektu nadleśnictwa przestaną pełnić swoją funkcję, nie spowoduje to jednak likwidacji miejsc pracy. Projekt gwarantuje zatrudnienie w powoływanym obiekcie Puszcza Białowieska dla pracowników spełniających kryteria wykształcenia i kwalifikacji, pozostali pracownicy zostaną przeniesieni do innych nadleśnictw. Projekt gwarantuje wyrównanie pensji pomiędzy pracownikami Białowieskiego Parku Narodowego i nadleśnictw poprzez wprowadzenie tzw. dodatku obiektowego wynoszącego 40% wynagrodzenia zasadniczego. Zapewnia także mieszkania dla pracowników pozostających w bieżącej dyspozycji.

Do najważniejszych skutków prawnych projektu zaliczyć należy powołanie nowej państwowej osoby prawnej w postaci Puszczy Białowieskiej, w skład której wejdzie dotychczasowy Białowieski Park Narodowy wraz z całym mieniem.

Projekt nie powoduje obciążeń dla budżetu państwa i jednostek samorządowych. Środki na funkcjonowanie obiektu Puszcza Białowieska będą pochodzić głównie z Funduszu Leśnego. Zaproponowany mechanizm dotyczy wpłaty Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, ze środków funduszu leśnego, o których mowa w art. 57 ust. 2 ustawy o lasach, w wysokości stanowiącej równowartość 1,5 % rocznych przychodów LP (przekazanie środków za poprzedni rok obrotowy następuje do dnia 31 marca roku kolejnego), podobnie jak to ma miejsce w przypadku finansowania funduszu drogowego (odpis w tym przypadku dotyczy 2% przychodów). Zastosowanie tego mechanizmu oznacza, że bazując na przychodach Lasów Państwowych z 2023 r. do obiektu trafiłoby z Funduszu Leśnego 225 mln zł. Dla zestawienia łączne budżety gmin Białowieża, Narewka i Hajnówka w 2023 r. wyniosły ok. 85 mln zł, przychód Białowieskiego Parku Narodowego w 2021 r. stanowił około 11 mln zł. Nie są to środki, które znacząco uszczuplą majątek Lasów Państwowych. W 2021 r. wynosił on 13 mld zł i związany był ze zgromadzonymi środkami pieniężnymi i innymi aktywami oraz wartością budynków. Projekt umożliwia także

pozyskiwanie dotacji z budżetu państwa oraz dotacji i pożyczek z Wojewódzkiego i Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Projekt ustawy zawiera upoważnienie dla ministra właściwego ds. środowiska do wydania następujących aktów wykonawczych:

- ✓ nadania Puszczy Białowieskiej w drodze rozporządzenia statutu określającego organizację wewnętrzną, tryb działania jego organów oraz sposób udzielania pełnomocnictw, kierując się potrzebą zapewnienia sprawnego działania Puszczy Białowieskiej oraz właściwej realizacji jego zadań;
- ✓ określenia w drodze rozporządzenia sposobu i trybu prowadzenia prac nad projektem zintegrowanego planu zarządzania Puszczą Białowieską, mając na uwadze konieczność zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa, na zasadach i w trybie określonych w ustawie 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, w postępowaniu, którego przedmiotem jest sporządzenie projektu;
- ✓ ustanowienia w drodze rozporządzenia zintegrowanego planu zarządzania dla Puszczy Białowieskiej;
- ✓ przyjęcia planu ochrony na lat 20 w drodze rozporządzenia;
- ✓ określenia w drodze rozporządzenia zakresu prac na potrzeby sporządzenia projektu planu ochrony, mając na uwadze techniczny charakter tego dokumentu oraz zasady ochrony ustalone w ustawie dla poszczególnych stref Puszczy Białowieskiej;
- ✓ określenia, kierując się potrzebą doboru w Służbie Puszczy Białowieskiej osób o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych, w drodze rozporządzenia stanowisk oraz wymagań kwalifikacyjnych, jakie powinni spełniać pracownicy zatrudnieni na poszczególnych stanowiskach w Służbie Puszczy Białowieskiej;
- ✓ określenia w drodze rozporządzenia warunków wynagradzania za pracę oraz przyznawania pracownikom Puszczy Białowieskiej innych świadczeń związanych z pracą;
- ✓ określenia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych w drodze rozporządzenia, zakresu i trybu współpracy Straży Puszczy Białowieskiej z Policją oraz zakresu działań Straży podlegających kontroli Policji i sposobu sprawowania tej kontroli, kierując się potrzebą podejmowania wspólnych działań Straży Puszczy Białowieskiej z Policją na obszarze Obiektu w zakresie zwalczania przestępstw i wykroczeń;
- ✓ określenia w drodze rozporządzenia zakresu szkolenia podstawowego oraz trybu powoływania komisji egzaminacyjnej, kierując się potrzebą posiadania przez funkcjonariuszy Straży Puszczy Białowieskiej wiedzy niezbędnej do wykonywania zadań;

- ✓ w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych określenia w drodze rozporządzenia sposobu ewidencjonowania i przechowywania broni bojowej oraz broni myśliwskiej wraz z amunicją, kierując się potrzebą zabezpieczenia broni bojowej oraz broni myśliwskiej wraz z amunicją, będącej w dyspozycji Straży Puszczy Białowieskiej;
- ✓ w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad i terminów wpłat renty obiektowej na rzecz gmin.

Ponadto ustawa zawiera 2 upoważnienia dla Rady Ministrów, która:

- ✓ kierując się potrzebą ustalenia jednolitych sposobów legitymowania i kontroli osób popełniających wykroczenia i przestępstwa przeciwko ochronie przyrody określi w drodze rozporządzenia sposób i tryb wykonywania poszczególnych czynności dla Straży Puszczy Białowieskiej;
- ✓ określi w drodze rozporządzenia szczegółowy sposób prowadzenia gospodarki finansowej Puszczy Białowieskiej, kierując się potrzebą zapewnienia jednolitego sposobu przeznaczania środków publicznych na realizację zadań Puszczy Białowieskiej oraz przestrzegania ładu finansów publicznych.

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.