

Prawne i strategiczne ramy ochrony torfowisk w Polsce

Legal regulatory framework of peatland exploitation, draining and
restoration in Poland



Klub Przyrodników, kwiecień 2018 r.

Opracowano w ramach przedsięwzięcia „Ograniczenie emisji CO₂ poprzez renaturyzację torfowisk na Nizinie Wschodnio i Środkowoeuropejskiej” LIFE15/CCM/DE0138



Spis treści

Legal regulatory framework of peatland exploitation, draining and restoration in Poland	1
Spis treści.....	2
Wstęp	4
Ramy prawne.....	5
Reżim ocen środowiskowych	5
Reżim ochrony przyrody.....	6
Reżim planowania i zagospodarowania przestrzennego	8
Reżim prawa o lasach.....	8
Reżim wodny	9
Reżim górniczy.....	9
Odpowiedzialność za szkody i zniszczenia.....	10
Renaturyzacja torfowisk w świetle wymogów prawnych	11
Strategiczne plany dotyczące torfowisk	14
Program ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z Planem działań na lata 2015-2020	14
Strategia ochrony obszarów wodno-błotnych w Polsce	15
Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020.....	15
Strategia „Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko – perspektywa do 2020 r.”	15
Krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych.....	16
Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030.....	16
Plany gospodarowania wodami w dorzeczach.....	16
Plany zarządzania ryzykiem powodziowym	16
Plany zapobiegania skutkom suszy.....	17
Program Rozwoju Obszarów Wiejskich.....	17
Inne plany finansowe	18
Problemy	20
Przedsięwzięcia umykające ocenom środowiskowym	20
Jakość ocen i rozstrzygnięć.....	20
Luki w reżimie ochrony krajowych obszarów chronionych oraz chronionych gatunków i siedlisk ..	21
Niesprawny reżim zagospodarowania przestrzennego.....	22
Słabe uwzględnianie usługi ekosystemów w planowaniu przestrzennym i w ocenach oddziaływania na środowisko	22
Systemowy wyłom w prawie dla gospodarki leśnej.....	23

Polityka rolna stymulująca odwadnianie.....	24
Luki prawa wodnego	24
Nieefektywny system sankcji i naprawy naruszeń	24
Bariery utrudniające renaturyzację torfowisk.....	24
Brak tradycji planowania strategicznego w krajowej kulturze administracyjnej	25
Rekomendacje	26
Summary	27
Literatura	31

Wstęp

W Polsce powierzchnia złóż torfowych jest szacowana, według różnych źródeł, na 1200-1300 tys. ha (=12-13 tys. km², co stanowi ok. 4% powierzchni kraju), a liczba zatorfień o powierzchni większej 1 ha – na ponad 50 tys. W tym areale powierzchniowo dominują (ok. 92%) torfowiska niskie. Torfowiska wysokie stanowią ok. 4,3-4,7% wszystkich torfowisk.

Żywe, akumulujące torf ekosystemy torfowiskowe zachowały się jednak tylko na niewielkim fragmencie tej powierzchni. Ich areał szacowany jest na najwyżej 202 tys. ha (16% złóż torfu, 0,6% pow. kraju). Na ponad 80% areалу polskie torfowiska w różnym stopniu osuszono; w znacznej części są one użytkowane jako łąki i pastwiska. Torfy występujące w wierzchniej warstwie złóż uległy przeobrażeniu w mursz, a bagienne gleby torfowe – w pobagienne gleby murszowe i murszowate. Przesuszona i zmurszała wskutek odwodnienia jest także większość torfów pod lasami. Na skutek mineralizacji materii organicznej, wiele z płytszych (o miąższości do 1 m) złóż torfowych zupełnie zanikło. Niemal wszystkie polskie torfowiska noszą jakieś ślady dawniejszych odwodnień. Typowa roślinność torfowiskowa zachowała się głównie tam, gdzie te odwodnienia były nieskuteczne (Dembek i in. 1999, Dembek i in. 2000, Piaścik i Gotkiewicz 2004, Oświęcimska-Piasko i in. 2006, Joosten i in. 2017).

W konsekwencji, Czaplak i Dembek (2000) oszacowali, że z ok. 817 tys. ha torfowisk użytkowanych łąkowo zachodzi rocznie emisja 14,5 mln t CO₂, co odpowiada ok. 4% rocznej polskiej emisji dwutlenku węgla ze spalania paliw kopalnych. Jurczuk (2012) szacuje obecną emisję dwutlenku węgla z polskich torfowisk, zmeliorowanych w celu rolniczego użytkowania, na 6,7 Mt. Szacunki te nie uwzględniają jednak innych torfowisk, np. torfowisk porośniętych lasem. Joosten (2010), na podstawie powierzchni torfowisk zalesionych i użytkowanych rolniczo oraz średnich wskaźników emisji szacuje roczną emisję CO₂ z wszystkich zdegradowanych torfowisk w Polsce na 25,8 mln ton, czyli 7,5% w porównaniu do emisji ze spalania paliw kopalnych. Stawiałoby to Polskę w grupie 10 największych światowych emiterów CO₂ z powierzchni zdegradowanych torfowisk.

Na podobną skalę upośledzone są inne funkcje torfowisk i dostarczane przez torfowiska usługi ekosystemów. Brak jednak dokładniejszych oszacowań ilościowych tych aspektów.

Renaturyzacja torfowisk, w tym odtwarzanie właściwych dla nich warunków wodnych, jest podejmowana w ramach przedsięwzięć ochrony przyrody, jednak na skalę minimalną, w porównaniu z arealem zniekształconych torfowisk. Powierzchnię torfowisk objętych dotąd renaturyzacją szacuje się na ok. 7500 ha (Kozub i Kotowski inf. ustna w Peteres i Unger 2017).

Niniejszy raport analizuje prawne i strategiczne ramy procesów odpowiedzialnych za degradację i renaturyzację torfowisk.

Ramy prawne

Reżim ocen środowiskowych

Realizowany jest na podstawie ustawy z dnia 3.10.2008 r. *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* (Dz. U. z 2017 r. poz. 405 z późn. zm.), za pomocą postępowań administracyjnych, w których rozważa się oddziaływanie przedsięwzięcia a środowisko, poprzedzających postępowania o finalne wydanie zgody na przedsięwzięcie. Podstawowym mechanizmem jest obowiązek uzyskania, dla niektórych przedsięwzięć, tzw. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji (w skrócie: decyzji środowiskowej). System ten jest wdrożeniem wymogów dyrektywy EIA oraz częściowo wymogów art 6.3 i 6.4 dyrektywy siedliskowej

Listę typów przedsięwzięć, dla których decyzja środowiskowa jest wymagana, określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9.11.2010 r. *w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko* (Dz. U. z 2016 r. poz. 71), które wymienia m. in.:

- wydobywanie ze złoża torfu lub kredy jeziornej (niezależnie od wielkości wydobycia i zajętej powierzchni);
- wylesienie lasów łęgowych, olsów lub lasów na siedliskach bagiennych (niezależnie od objętej powierzchni);
- melioracje łąk, pastwisk lub nieużytków (niezależnie od objętej powierzchni), melioracje innych gruntów w formach ochrony przyrody lub w otulinach parków narodowych, rezerwatów, parków krajobrazowych; melioracje w innych przypadkach zajmujące >5ha lub kumulujące się do >5 ha z melioracjami wykonanymi w promieniu 1 km w okresie ostatnich 5 lat;
- zbiorniki wodne lub stawy >0,5 ha w formach ochrony przyrody lub w otulinach parków narodowych, rezerwatów, parków krajobrazowych, na gruntach innych niż orne;
- budowle piętrzące wodę na o wys. > 1m; niezależnie od wysokości budowle piętrzące na ciekach wolnych od takich budowli lub na ciekach na których w promieniu do 5 km znajduje się taka budowla; wszystkie budowle w formach ochrony przyrody lub w otulinach parków narodowych, rezerwatów, parków krajobrazowych (z wyjątkiem piętrzeń < 1 m wykonywanych na podstawie planu ochrony, planu zadań ochronnych lub zadań ochronnych ustanowionych dla danej formy ochrony).

Zdecydowana większość tych przedsięwzięć zaliczona jest do grupy przedsięwzięć tzw. „potencjalnie mogących oddziaływać na środowisko”, tj. organ właściwy o wydania decyzji środowiskowej rozstrzyga (po zasięgnięciu opinii m. in. organu ochrony środowiska) o potrzebie przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko lub o braku takiej potrzeby. Przestankami branymi pod uwagę w takim rozstrzygnięciu są m. in. położenie na *obszarach wodno-błotnych lub innych obszarach o płytkim zaleganiu wód podziemnych* oraz położenie na *obszarach wymagających specjalnej ochrony ze względu na występowanie gatunków roślin, grzybów i zwierząt lub ich siedlisk lub siedlisk przyrodniczych objętych ochroną*.

Jeżeli nałożony zostanie obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, to inwestor musi opracować raport oddziaływania na środowisko; w postępowaniu przeprowadza się tzw. udział społeczeństwa (obwieszcza o postępowaniu dając powszechną możliwość składania uwag i wniosków; stosuje się szczególne przepisy dające organizacjom ekologicznym prawo strony w postępowaniu, prawo odwołania od decyzji, prawo zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji ostatecznej; decyzja wymaga uprzedniego uzgodnienia z organem ochrony środowiska.

W przypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie oddziaływać na obszar Natura 2000, wymóg oceny (skoncentrowanej tylko na ewentualnym oddziaływaniu na obszar) może być rozszerzony także na wszelkie inne przedsięwzięcia. Organ wydający dowolną decyzję administracyjną zezwalającą na

dowolne przedsięwzięcie powinien rozważyć możliwość potencjalnego oddziaływania na obszar Natura 2000 i w przypadku dostrzeżenia takiego ryzyka – skierować sprawę do regionalnego dyrektora ochrony środowiska, który decyduje o ewentualnej potrzebie pełnej oceny.

Reżim ochrony przyrody

Realizowany jest na podstawie ustawy z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 poz. 142, 10) i aktów wykonawczych do niej.

Torfowiska mogą być obejmowane ochroną w formach ochrony przyrody, co obejmuje je zasadami ochrony właściwymi dla danej formy:

- W parkach narodowych i rezerwach przyrody (formy ochrony tworzone odpowiednio przez Sejm przy udziale Rady Ministrów oraz przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska) zabrania się m. in. *„użytkowania, niszczenia, umyślnego uszkodzenia, zanieczyszczenia i dokonywania zmian obiektów przyrodniczych, obszarów oraz zasobów, tworów i składników przyrody; zmiany stosunków wodnych, regulacji rzek i potoków, jeżeli zmiany te nie służą ochronie przyrody; pozyskiwania (...) torfu, niszczenia gleby lub zmiany przeznaczenia i użytkowania gruntów, wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu”* (lista zakazów wynika z ustawy i jest taka sama we wszystkich rezerwach). Jednak, zakazy te nie dotyczą *„obszarów objętych ochroną krajobrazową¹ w trakcie ich gospodarczego wykorzystywania przez jednostki organizacyjne, osoby prawne lub fizyczne oraz wykonywania prawa własności”*.
- W parku krajobrazowym i na obszarze chronionego krajobrazu (formy ochrony tworzone przez sejmik województwa) mogą być wprowadzone (ale tylko po uzgodnieniu z RDOŚ i radą gminy) zakazy m. in.: *„pozyskiwania do celów gospodarczych (...) torfu, wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu z wyjątkiem prac związanych z zabezpieczeniem przeciwsztorowym, przeciwpowodziowym lub przeciwsuwiskowym lub budową, odbudową, utrzymaniem, remontem lub naprawą urządzeń wodnych; dokonywania zmian stosunków wodnych jeżeli zmiany te nie służą ochronie przyrody lub racjonalnej gospodarce rolnej, leśnej, wodnej lub rybackiej; likwidowania, zasypywania i przekształcania zbiorników wodnych, starorzeczy oraz obszarów wodno-błotnych”* (lista zakazów jest ustalana, na podstawie ustawy, w akcie tworzącym obszar). Nawet wprowadzone zakazy te nie dotyczą realizacji inwestycji celu publicznego (a wydobywanie kopalin, w tym torfu, zalicza się do takich).
- W stosunku do obszarów Natura 2000 obowiązuje ogólny zakaz *„podejmowania [także poza granicą obszaru] działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczególności: pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar, wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których został wyznaczony obszar, lub pogorszyć integralność obszaru lub jego powiązania z innymi obszarami”*. Wyjątkiem są przedsięwzięcia wynikające z koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego, w przypadku braku rozwiązań alternatywnych, pod warunkiem zapewnienia adekwatnej kompensacji. Przepisy wdrażają art. 6.3 i 6.4 dyrektywy siedliskowej;
- W użytkach ekologicznych (formy ochrony tworzone przez gminy), za które w szczególności mogą być uznawane bagna i torfowiska (wyliczone wprost w ustawie) mogą być w szczególności wprowadzone zakazy: *„niszczenia, uszkodzenia lub przekształcania obiektu lub obszaru; wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, z wyjątkiem prac*

¹ Obszar parku narodowego lub rezerwatu przyrody zgodnie z polskim prawem obejmowany jest tzw. ochroną ścisłą, czynną lub krajobrazową, co przesądza się w ustanowionym dla parku lub rezerwatu planie ochrony lub zadaniach ochronnych. Ochroną krajobrazową obejmuje się zwykle grunty obcej własności (np. prywatne), które znalazły się w granicach parku).

związanych z zabezpieczeniem przeciwsztormowym lub przeciwpowodziowym albo budową, odbudową, utrzymywaniem, remontem lub naprawą urządzeń wodnych; dokonywania zmian stosunków wodnych, jeżeli zmiany te nie służą ochronie przyrody albo racjonalnej gospodarce rolnej, leśnej, wodnej lub rybackiej; likwidowania, zasypywania i przekształcania naturalnych zbiorników wodnych, starorzeczy oraz obszarów wodno-błotnych, wydobywania do celów gospodarczych torfu” (lista zakazów jest ustalana, na podstawie ustawy, w akcie tworzącym obszar). Zakazy nie dotyczą jednak „realizacji inwestycji celu publicznego w przypadku braku rozwiązań alternatywnych, po uzgodnieniu z organem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody”.

Dla parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych i obszarów Natura 2000 obligatoryjnie sporządza się i ustanawia plany na 1-20 lat (plany ochrony, zadania ochronne, plany zadań ochronnych), które mogą przewidywać w szczególności ochronę czynną i renaturyzację. Dla innych form ochrony przyrody, ewentualne ustalenia dotyczące ochrony czynnej mogą być zawarte w akcie tworzącym tę formę.

Liczne gatunki torfowiskowe są gatunkami chronionymi, wobec których obowiązują zakazy m. in. niszczenia zarówno samych gatunków, jak i ich siedlisk, chyba że organ ochrony przyrody wyda na to zezwolenie. Występowanie gatunków chronionych roztacza więc parasol ochronny także nad ich siedliskiem. Zezwolenie na odstępstwo od ochrony gatunkowej może być wydane tylko w przypadku braku znaczącego negatywnego wpływu odstępstwa na populacje gatunków chronionych i braku rozwiązań alternatywnych. W przypadku gatunków chronionych ściśle, powodem zezwolenia może być tylko przesłanka z wąskiego katalogu ustawowego (w tym nadrzędny interes publiczny). W przypadku gatunków chronionych częściowo, zezwolenie można wydać ze względu na ważny interes wnioskodawcy. Listy gatunków chronionych określają rozporządzenia (roślin – z 16.10.2014 Dz. U. poz. 1409; grzybów - z 16.10.2014 Dz. U. poz. 1408; zwierząt – z 28.12.2016 Dz. U. poz. 2183). Do gatunków chronionych ściśle należą np.: *Helodium blandowii*, *Cinclidium stygium*, *Scorpidium scorpioides*, *Hamatocaulis vernicosus*, *Paludella squarrosa*, *Meesia triquetra*, *Scheuchzeria palustris*, *Trollius europaeus*, *Gladiolus imbricatus*, *Tofieldia calyculata*, *Utricularia intermedia*, *Drosera spp.*, *Myrica gale*, *Erica tetralix*, *Armillaria ectypa*, *Grus grus*, *Leucorrhinia albifrons*, *leucorrhinia caudalis*, *Leucorrhinia pectoralis*, *Nehalennia speciosa*, *Vertigo angustior*, *Vertigo moulinsiana* i inne. Do gatunków chronionych częściowo należą m. in.: wszystkie torfowce *Sphagnum spp.*, *Menyanthes trifoliata*, *Baeothryon spp.*, *Ledum palustre*, *Emetrum nigrum*, *Andromeda polifolia*, *Dytiscus lapponicus*, *Colias palaeno*, *Boloria aquilonaris*, *Catocala pacta*, *Plebeius optilete*, *Oeneis jutta*, *Aeshna subarctica* i inne. Częściowo chroniony jest także bóbr *Castor fiber*, z tym że dla tego gatunku regionalny organ ochrony przyrody może zezwalać na zabijanie osobników i niszczenie tam bobrowych także w trybie wydawania aktów prawa miejscowego, co jest stosunkowo szeroko stosowane.

Zgodnie z art. 60 ust 2 ustawy, Jeżeli stwierdzone lub przewidywane zmiany w środowisku zagrażają lub mogą zagrażać roślinom, zwierzętom lub grzybom objętym ochroną gatunkową, organ ochrony przyrody jest obowiązany, po zasięgnięciu opinii właściwej regionalnej rady ochrony przyrody oraz zarządcy lub właściciela terenu, podjąć działania w celu zapewnienia trwałego zachowania gatunku, jego siedliska lub ostoi, eliminowania przyczyn powstawania zagrożeń oraz poprawy stanu ochrony jego siedliska lub ostoi. Zgodnie z art. 60a ustawy, jeżeli stwierdzone lub przewidywane zmiany w środowisku zagrażają lub mogą zagrażać siedliskom przyrodniczym z załącznika I dyrektywy siedliskowej (także poza obszarami Natura 2000, a nawet poza jakimikolwiek obszarami chronionymi), organ ochrony przyrody jest obowiązany, po zasięgnięciu opinii właściwej regionalnej rady ochrony przyrody oraz zarządcy

lub właściciela terenu, podjąć działania w celu zapewnienia trwałego zachowania tych siedlisk, eliminowania przyczyn powstawania zagrożeń oraz poprawy ich stanu ochrony.

Art 117 ust. 1 pkt 1 ustawy stanowi ogólnie, że gospodarowanie zasobami i składnikami przyrody powinno uwzględniać m. in. ochronę, utrzymanie lub racjonalne zagospodarowanie naturalnych i półnaturalnych ekosystemów, w tym torfowisk i bagien.

Prace ziemne mogące zmienić stosunki wodne oraz prace utrzymaniowe w ciekach wymagają, na podstawie art. 118, zgłoszenia regionalnemu organowi ochrony środowiska, który może nakazać uzyskanie decyzji ustalającej warunki prowadzenia takich prac, a jeśli naruszałyby one zakazy – odmówić zgody na ich przeprowadzenie.

Reżim planowania i zagospodarowania przestrzennego

Realizowany na podstawie ustawy z 27.03.2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 z późn. zm. Ustawa ogólnie deklaruje, że „w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych”. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej jest w zasadniczej części zadaniem i kompetencją gmin.

Dla całego swojego obszaru gmina sporządza i uchwała, a następnie raz na 5 lat ocena aktualność i w razie potrzeby aktualizuje, tzw. studium uwarunkowań i kierunków planowania przestrzennego, będące ogólnym dokumentem planistycznym. Powinno ono identyfikować m. in. uwarunkowania wynikające ze stanu środowiska; określać m. in. obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów. Studium nie jest aktem prawa miejscowego. Jest wiążące dla sporządzania bardziej szczegółowych planów miejscowych, a zgodność ze studium jest wymagana także przy zalesianiu gruntów, lokalizacji energetyki odnawialnej i eksploatacji kopalni. Nie jest jednak wiążące dla lokalizacji innych inwestycji. Studia pokrywają teren całego kraju. Dla części lub całości obszaru gmina może sporządzić i ustanowić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, będący aktem prawa miejscowego, wiążący dla zagospodarowania terenu i lokalizacji inwestycji. Jednak, niektóre rodzaje inwestycji, np. drogowe lub przeciwpowodziowe, mogą być na podstawie tzw. specustaw lokalizowane bez względu na ustalenia w planach miejscowych.

Ustawa Prawo ochrony środowiska określa w art. 72 że studia i plany zagospodarowania przestrzennego mają m. in. zapewniać się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska. Na potrzeby studium i planu sporządza się „dokumentację charakteryzującą poszczególne elementy przyrodnicze na obszarze objętym studium lub planem i ich wzajemne powiązania”, czyli tzw. opracowanie ekofizjograficzne. Projekty studiów i planów podlegają procedurze oceny oddziaływania na środowisko, w ramach której m. in. sporządza się prognozę oddziaływania projektu na środowisko.

Reżim prawa o lasach

Realizowany na podstawie ustawy z 28.09.1991 o lasach (DZ. U. z 2017r. poz. 788). W art 13 ust 1 pkt 1 ustawa zobowiązuje właścicieli lasów m. in. do „zachowania w lasach naturalnych bagien i torfowisk”.

Reżim rolny

Ustawa o *ochronie gruntów rolnych i leśnych* z 3.02.1995 (DZ. U. z 2017 poz. 1161) uznaje „grunty torfowisk i oczek wodnych” za grunty rolne w znaczeniu ustawy, ustalając m. in. jako cele, „ograniczanie przeznaczania gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne; (..) zachowanie torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych”. Przeznaczenie torfowisk na cele nierolnicze i

nieleśne może w konsekwencji być dokonane tylko w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli na torfach są użytki rolne, ich wyłączenie z produkcji rolnej wymaga uprzedniej decyzji (która jednak dla użytków klasy IV i niższych ma tylko charakter deklaratoryjny) i opłaty (przykładowo za 1 ha łąki V klasy – €27780).

Nie ma przepisów regulujących bezpośrednio gospodarkę rolną na torfowiskach. Aktualne rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 9.03.2015 w sprawie *norm w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska* (Dz. U. poz. 344) nie ustala norm istotnych dla ochrony torfowisk.

Reżim wodny

Ustawa Prawo wodne z 20.07.2017 (Dz. U. poz. 1566 z późn. zm.), transponująca wymogi ramowej dyrektywy wodnej, wprowadza pojęcie celów środowiskowych dla wód i dla obszarów chronionych zależnych od wód. Cele te określone są w planach gospodarowania wodami dorzecza – w przypadku obszarów chronionych indywidualnie dla każdego obszaru. Cele dla obszarów chronionych obejmujących torfowiska obejmują m. in. zachowanie lub przywrócenie właściwych warunków wodnych tych torfowisk. Cele środowiskowe są wiążące przy gospodarowaniu wodami, w tym przy wydawaniu zgód wodnoprawnych.

Ustawa reguluje zagadnienia tzw. urządzeń wodnych, do których zaliczone są w szczególności rowy i stawy, a także urządzenia piętrzące. Wykonanie, przebudowa, likwidacja urządzeń wodnych wymaga co do zasady uzyskania pozwolenia wodnoprawnego. W postępowaniach o pozwolenie wodnoprawne wyłączona jest możliwość udziału organizacji społecznych. Wykonanie stawów, które nie są napełniane w ramach usług wodnych, ale wyłącznie wodami opadowymi lub roztopowymi lub wodami gruntowymi, o powierzchni nieprzekraczającej 500m² i głębokości nieprzekraczającej 2 m, wymaga tylko zgłoszenia. Zatrzymywanie wody w rowach nie wymaga zgłoszenia ani pozwolenia.

Art. 17 ust. 3c ustawy rozciąga jednak przepisy o urządzeniach wodnych, w tym wymóg uzyskania pozwolenia lub dokonania zgłoszenia wodnoprawnego na ich wykonanie, na wszystkie „roboty w wodach oraz inne roboty, które mogą być przyczyną zmiany naturalnych przepływów wód, stanu wód stojących i stanu wód podziemnych poza granicami nieruchomości gruntowej, na której są prowadzone”.

Przepisy o pozwoleniach i zgłoszeniach wodnoprawnych są ważne w przedsięwzięciach ochrony i renaturyzacji torfowisk, gdyż dotyczą również wykonania, przekształcania i likwidacji rozmaitych rowów, przegród i zastawek, a także wszelkich robót zmieniających stosunki wodne.

Właściciele gruntów, na podstawie art. 33 ustawy, uprawnieni są do tzw. zwykłego korzystania z wód w ich gruncie lub na nim, co obejmuje m. in. pobór – na potrzeby własnego gospodarstwa domowego lub rolnego – wód podziemnych w ilości do 5m³ dobę, a także wprowadzanie do wód lub ziemi ścieków w takiej ilości.

Istnieje generalny zakaz (art. 234 ustawy) „zmieniania kierunku i natężenia odpływu znajdujących się na gruncie wód opadowych lub roztopowych, lub odpływu wód ze źródeł, ze szkodą dla gruntów sąsiednich”; a także nakaz „usuwania usunięcia przeszkód oraz zmian w odpływie wody, powstałych na gruncie wskutek przypadku lub działania osób trzecich” ze szkodą dla gruntów sąsiednich; w przypadku zaistnienia wpływu na grunty sąsiednie, na wniosek ich właściciela, wójt może wydać decyzję nakazującą „przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom”.

Reżim górniczy

Realizowany jest na podstawie ustawy z 9.06.2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (Dz. U. z 2016 poz. 1131 z późn. zm.), która kwalifikuje torf jako kopalinę. Każde wydobycie torfu wymaga uprzedniej

koncesji. W obecnym stanie prawnym nie ma możliwości „wydobycia torfu na potrzeby własne” z własnego gruntu tylko na podstawie zgłoszenia (taka możliwość pozostała dla piasków i żwirów w ilościach $<10\text{m}^3$ rocznie). Do wniosku o koncesję musi być dołączona uprzednio uzyskana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. Wydanie koncesji wymaga uzgodnienia z wójtem (co do przeznaczenia nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego, a jeśli nie ma planu – co do zgodności ze studium kierunków i uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego oraz przepisów odrębnych). Na obszarach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi wydanie koncesji wymaga uzgodnienia z organem Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Możliwość udziału organizacji społecznych w postępowaniu jest wyłączona, jeśli wcześniej przeprowadzono postępowanie z udziałem społeczeństwa o decyzję środowiskową. Koncesji można odmówić, jeżeli zamierzona działalność sprzeciwia się interesowi publicznemu, w szczególności związanemu z ochroną środowiska w tym z racjonalną gospodarką złożami kopaliny, bądź uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości zgodnie miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub przepisy odrębne, a w przypadku braku tego planu uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości w sposób określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub w przepisach odrębnych.

Koncesji na odkrywkowe wydobywanie torfu z obszaru $<2\text{ha}$ przy wydobyciu rocznym $<20.000\text{m}^3$ udziela starosta (z zaopiniowaniem przez marszałka), a na większe wydobycie – marszałek województwa. Ścieżka starosty skutkuje uproszczeniami wymogów formalnych przy wydawaniu koncesji i przy późniejszym prowadzeniu wydobycia. W przypadku koncesji udzielanej przez marszałka, sporządza się tzw. projekt zagospodarowania złoża, określający wymagania w zakresie racjonalnej gospodarki złożem kopaliny, w szczególności poprzez technologię eksploatacji zapewniającą ograniczenie ujemnych wpływów na środowisko. Wydobycie wymaga wówczas sporządzenia tzw. planu ruchu zakładu górniczego. W przypadku koncesji udzielanej przez starostę, zamiast takiego projektu, określa się sposób prowadzenia ruchu zakładu górniczego (powinien ujmować ochronę elementów środowiska) oraz prognozowany sposób likwidacji zakładu górniczego.

Po zakończeniu wydobycia, przedsiębiorca obowiązany jest przedsięwziąć niezbędne środki w celu ochrony środowiska oraz rekultywacji gruntów po działalności górniczej, co rozumie się jednak zgodnie z przepisami ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Za wydobycie zgodnie z koncesją ponosi się opłatę eksploatacyjną, która dla torfu wynosi obecnie $1,25\text{ zł/m}^3$ ($0,3\text{€}/\text{m}^3$) a dla kredy jeziornej – $0,25\text{ zł/m}^3$ ($0,06\text{€}/\text{m}^3$). Sankcją za wydobywanie kopaliny bez koncesji jest nałożenie przez organ nadzoru górniczego opłaty podwyższonej, w wysokości 40-krotności opłaty eksploatacyjnej.

Odpowiedzialność za szkody i zniszczenia

Zgodnie z ustawą z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. z 2018 poz. 954), jeśli podmiot korzystający ze środowiska (tj. jazdy, kto korzysta ze środowiska zawodowo, a nie prywatnie; w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, w tym rolniczej lub leśnej) spowoduje ze swojej winy tzw. szkodę w środowisku lub zagrożenie taką szkodą, obowiązany jest do podjęcia odpowiednich działań zapobiegawczych i naprawczych, uzgodnionych z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Jeśli zaś tego nie dokona, to regionalny dyrektor ochrony środowiska może nakazać odpowiednie działania w trybie decyzji. Za szkodę uważa się przy tym negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych – w tym chronionych gatunków lub siedlisk przyrodniczych – która nie została wcześniej przewidziana i zatwierdzona odpowiednią decyzją, postanowieniem lub zatwierdzonym planem urządzenia lasu.

Jeśli nie zastosowano powyższych przepisów ustawy szkodowej, to – w przypadku samego podjęcia, bez odpowiedniej oceny i zezwolenia działań mogących znacząco negatywnie wpływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 (np. na stan chronionych w tym obszarze torfowisk), albo w

przypadku podjęcia takich działań „sprzecznie z ustaleniami planu zadań ochronnych lub planu ochrony obszaru Natura 2000” – regionalny dyrektor ochrony środowiska wydaje decyzję, w której nakazuje, w zależności od potrzeb, ich natychmiastowe wstrzymanie lub podjęcie niezbędnych działań zapobiegawczych lub działań naprawczych. Ten przepis, wynikający z art. 37 ustawy o ochronie przyrody dotyczy każdego (nie tylko podmiotów gospodarczych) i nie jest zależny od winy.

Renaturyzacja torfowisk w świetle wymogów prawnych

System przepisów chroniących środowisko, ład przestrzenny, bezpieczeństwo i prawa własności (częściowo przedstawiony wyżej) jest ogranicznikiem dla działań naruszających te wartości, ale może być ogranicznikiem także dla działań próbujących przywracać wartości środowiskowe – w tym dla działań w zakresie renaturyzacji i ochrony torfowisk. Niektóre aspekty tych ograniczeń przedstawiono zresztą już wyżej.

Pierwszym i podstawowym ograniczeniem możliwości ochrony i renaturyzacji jest prawo do terenu. Potrzebne działania ochronne można wykonać tam, gdzie podmiot zainteresowany ochroną – czy to organ ochrony przyrody, czy to inny podmiot (np. organizacja ekologiczna realizująca przedsięwzięcie ochrony przyrody) jest właścicielem lub posiadaczem terenu, na którym miałyby one zostać wykonane, jak również całego terenu, na jaki miałyby one oddziaływać; albo gdy ma wyraźną zgodę właściciela lub posiadacza terenu. Pomimo uznania „ochrony zagrożonych wyginieciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody” za cel publiczny (art 6 pkt 9b ustawy o gospodarce nieruchomościami; Dz.U. z 2018 poz. 121 z późn zm.), nie da się w praktyce zastosować ustawowych rozwiązań prawnych umożliwiających realizację celów publicznych także wbrew prawu własności osób trzecich (obligatoryjne ustanawianie służebności, wywłaszczenie za odszkodowaniem). Specyfika tych rozwiązań dostosowana jest tylko do przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym. Bezwzględny zakaz „zmieniania kierunku i natężenia odpływu znajdujących się na gruncie wód opadowych lub roztopowych, lub odpływu wód ze źródeł, ze szkodą dla gruntów sąsiednich” (art. 234 ustawy Prawo Wodne) uniemożliwia często renaturyzację warunków wodnych torfowiska, jeżeli jej wpływ dotyczyłby także gruntów sąsiednich – a ze względu na uwarunkowania hydrologiczne, takie przypadki są częste.

W praktyce, zaskakujące problemy z prawem do terenu, na którym musiałaby być realizowana ochrona torfowiska, występują także w niektórych częściach Polski na gruntach w zarządzie Lasów Państwowych. Mimo że Lasy same zobowiązane są do „zachowania w lasach naturalnych bagien i torfowisk” (por. wyżej), to zdaniem niektórych prawników nie mogą nieodpłatnie udostępnić własnego terenu podmiotom trzecim do realizacji ochrony takich ekosystemów. Interpretacje takie nie są na szczęście powszechne.

Realizacja działań ochronnych i renaturyzacyjnych może wymagać uprzedniego uzyskania całego pakietu odpowiednich decyzji i zezwoleń. Czas i koszty na to potrzebne mogą często przewyższać czas i koszty potrzebne do samego wykonania działań ochronnych.

Generalnie, formalny aspekt przygotowania działań ochronnych i renaturyzacyjnych na obiektach znajdujących się w granicach parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, w otulinach wymienionych form, w obszarach Natura 2000, jest znacznie uproszczony, gdy działania te są odpowiednio ujęte w ustanowionym dla danej formy ochrony przyrody planie ochrony, planie zadań ochronnych lub zadaniach ochronnych. Ważne jest, by ujęcie to było odpowiednio konkretne i precyzyjne, tj. by plan przewidywał wprost wykonanie danego działania. Skutkuje to wówczas zwolnieniem działania z zakazów właściwych dla danej formy ochrony przyrody, zwolnieniem z obowiązku uzyskania odrębnego zezwolenia na usuwanie drzew lub krzewów z terenu nieleśnego, oraz zwolnieniem z obowiązku uzyskania decyzji środowiskowej na wykonanie na rowach drobnych (<1m wys. piętrzenia) urządzeń piętrzących wodę.

Gdy zamierzone działania ochronne nie wynikają z ustanowionego dla formy ochrony przyrody planu lub zadań ochronnych, formalne przygotowanie ich realizacji staje się skomplikowane. Na usuwanie drzew lub krzewów konieczne jest odrębne zezwolenie, a na budowę urządzeń piętrzących w formach ochrony przyrody lub ich otulinach uzyskać trzeba decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach (tzw. decyzję środowiskową). Co więcej, w ewentualnym postępowaniu o decyzję środowiskową na wykonanie urządzeń piętrzących może być nałożony obowiązek przedłożenia raportu o oddziaływaniu na środowisko lub na obszar Natura 2000, co pociągnie za sobą przeprowadzenie pełnej oceny oddziaływania na środowisko wraz z udziałem społeczeństwa. Konsekwencją przeprowadzania takiej oceny, niezależnie od jej konkluzji, będzie brak możliwości skorzystania z uproszczonego trybu zgłoszenia budowlanego na wykonanie odpowiednich obiektów i konieczność uzyskania pełnego pozwolenia na budowę (por. dalej).

Gdy zamierzone działania ochronne nie wynikają z ustanowionego dla formy ochrony przyrody planu lub zadań ochronnych, w parkach narodowych i rezerwach przyrody konieczne jest też uzyskanie odrębnej decyzji Ministra lub GDOS (art. 15 ust. 3 i 4 ustawy o ochronie przyrody), zezwalającej na odstępstwo od zakazów obowiązujących w danej formie ochrony.

Gdy działania ochronne i renaturyzacyjne wymagają naruszenia zakazów obowiązujących względem chronionych gatunków roślin, grzybów lub zwierząt, zawsze konieczne jest uzyskanie odpowiedniego zezwolenia na odstępstwo, zwykle wydawanego przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska (art. 56 ustawy o ochronie przyrody). Ochrona torfowiska jest co do zasady przesłanką umożliwiającą udzielenie takiego odstępstwa, ale może ono być udzielone tylko pod warunkiem braku rozwiązań alternatywnych i pod warunkiem nieszkodliwości dla zachowania populacji gatunków chronionych we właściwym stanie ochrony.

Gdy zamierzone działania obejmują roboty ziemne mogące zmienić warunki wodne (a poprawa warunków wodnych także jest ich zmianą), to przed wykonaniem zawsze muszą zostać zgłoszone regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska w trybie art 118 ustawy o ochronie przyrody – nawet gdy RDOŚ jest współinicjatorem lub partnerem przedsięwzięcia, w ramach którego działania miałyby być wykonane; nawet gdy prace wynikają z ustanowionego przez ten sam organ planu ochrony lub zadań ochronnych. Do wykonania działań można przystąpić, gdy RDOŚ w ciągu 30 dni nie wniesie sprzeciwu wobec zgłoszenia, albo gdy wcześniej poinformuje, iż nie wnosi takiego sprzeciwu.

Spośród środków wykorzystywanych w ochronie i renaturyzacji torfowisk, wykonanie, rozbudowa, przebudowa lub likwidacja urządzeń wodnych (w tym rowów, a także wszelkich urządzeń piętrzących), zmiana ukształtowania terenu na gruntach przylegających do wód mająca wpływ na warunki przepływu wód, lokalizowanie jakichkolwiek obiektów budowlanych w tzw. „obszarach szczególnego zagrożenia powodzią”, oraz jakiegokolwiek tzw. szczególne korzystanie z wód (w tym piętrzenie, pobór), a także wszelkie „roboty w wodach oraz inne roboty, które mogą być przyczyną zmiany naturalnych przepływów wód, stanu wód stojących i stanu wód podziemnych poza granicami nieruchomości gruntowej, na której są prowadzone”, wymagają uprzedniego uzyskania pozwolenia wodnoprawnego, wydawanego przez organ Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (art 389 i art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo Wodne). Występując o pozwolenie, trzeba opracować i przedłożyć tzw. operat wodnoprawny. Wyjątkowo, przebudowa rowu polegająca na wykonaniu przepustu lub innego przekroju zamkniętego na długości nie większej niż 10 m (nawet gdyby miał dodatkową funkcję piętrzącą) może być zrealizowana w uproszczonym trybie tzw. zgłoszenia wodnoprawnego (art. 394 i 423 ustawy Prawo Wodne; do realizacji można przystąpić, gdy organ w ciągu 30 dni nie wniesie sprzeciwu). Natomiast zatrzymywanie wody w rowach, hamowanie odpływu wody z obiektów drenażowych; przechwytywanie wód opadowych lub roztopowych za pomocą urządzeń melioracji wodnych – o ile jest realizowane za pomocą już istniejących urządzeń wodnych albo bez wykorzystania żadnych urządzeń – nie wymaga żadnej zgody wodnoprawnej.

Niekiedy ochrona i renaturyzacja torfowisk wymaga wykonania tzw. obiektów budowlanych, co sprawia, że zastosowanie mają przepisy ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo Budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332 z późn. zm.). W aktualnym stanie prawnym obiekty budowlane to budynki, budowle bądź obiekty małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesione z użyciem wyrobów budowlanych². Wykonanie obiektu budowlanego wymaga, co do zasady, uzyskania pozwolenia na budowę wydawanego przez starostę powiatu, a by takie pozwolenie uzyskać, trzeba przedstawić projekt budowlany odpowiadający szczegółowym wymaganiom³, w szczególności wykonany na „mapie do celów projektowych” w skali conajmniej 1:2000. Zwykle na torfowiskach mapę taką trzeba wykonać od podstaw, co jest najbardziej czasochłonnym elementem opracowania projektu. Niektóre obiekty budowlane mogą być budowane po uproszczonej procedurze tzw. zgłoszenia budowlanego (nie wymaga pełnego projektu, a tylko opisu, szkiców i rysunków zamierzenia, do robót można przystąpić jeśli organ w ciągu 21 dni nie wniesie sprzeciwu). Uproszczenie to dotyczy to m. in. budowli piętrzących <1m piętrzenia, ale tylko poza obszarem parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych oraz ich otulin (art. 29 ust. 1 pkt 14 i art. 30 ust. 1 ustawy Prawo Budowlane). Uproszczona procedura zgłoszenia dotyczy także wykonania i przebudowy urządzeń melioracyjnych (np. rowów) należących do właściciela gruntu, na który te urządzenia oddziałują (art. 29 ust. 2 pkt 9 i art. 30 ust 1 ustawy). Wykonanie przepustów na rowach nie wymaga nawet zgłoszenia (Art 29 ust. 1 pkt 11b ustawy). Uproszczenia te nie będą jednak mieć zastosowania, a w konsekwencji zawsze będzie potrzebne pozwolenia na budowę, jeśli dla danego obiektu potrzebna była ocena oddziaływania na środowisko lub ocena oddziaływania na obszar Natura 2000 (art. 29 ust 3 ustawy).

Trudnym do rozwiązania problemem prawnym jest trwałe wylesienie terenu sklasyfikowanego w ewidencji gruntów jako las, na rzecz przywrócenia bezleśnego torfowiska. Na przeszkodzie stoją tu przepisy o ochronie gruntów rolnych i leśnych – przewidujące procedurę wylesienia na cele rolnicze, jak również wylesienia pod realizację inwestycji, ale nie przewidujące żadnej procedury wylesienia na cel ochrony przyrody.

² Takie brzmienie definicji obiektu budowlanego zostało wprowadzone ustawą z 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy Prawo Budowlane i niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 443) i weszło w życie 28 czerwca 2015 r. Wcześniej definicja nie wymagała, by obiekt budowlany był wzniesiony z wykorzystaniem wyrobów budowlanych. „Wyrób budowlany” to „każdy wyrób lub zestaw wyprodukowany i wprowadzony do obrotu w celu trwałego wbudowania w obiektach budowlanych lub ich częściach, którego właściwości wpływają na właściwości użytkowe obiektów budowlanych w stosunku do podstawowych wymagań dotyczących obiektów budowlanych” (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiające zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylające dyrektywę Rady 89/106/EWG). W konsekwencji, od czerwca 2015 r. ustawa Prawo Budowlane nie ma w ogóle zastosowania do obiektów, w których nie wykorzystuje się wyrobów budowlanych – np. do rowów, przegród ziemnych i torfowych z materiału lokalnego, przegród z pozyskanej lokalnie gałęziówki itp. (por. także interpretacja Ministerstwa Infrastruktury:

<http://senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/public/k8/dokumenty/stenogram/oswiadczenia/zajac/7302o.pdf>)

³ Określa je Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2012 poz. 462, z 2013 poz. 762 i z 2015 poz. 1554).

Strategiczne plany dotyczące torfowisk

Program ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z Planem działań na lata 2015-2020

Program (dawniej „Strategia”⁴) przyjęty przez Radę Ministrów 6.11.2015 (Monitor Polski z 2015 r., poz. 1207). Wymienia torfowiska jako wyspy środowiskowe ważne dla różnorodności biologicznej oraz wskazuje na niezadowalający stan zachowania torfowisk siedlisk przyrodniczych.

Przewidziano działanie nr 33 „Opracowywanie i wdrożenie projektów ochrony i odtwarzania zdegradowanych siedlisk, w tym szczególnie wodno-błotnych, w obszarach chronionych”, przy czym „powinny być one nakierowane szczególnie na obszary pełniące ważną funkcję w strukturze ekologicznej regionu lub w lokalnym systemie krążenia wody. Oprócz realizacji działania na poziomie lokalnym i regionalnym konieczne jest również podejście na poziomie ogólnokrajowym”.

W działaniu 31 przewiduje się „Zmianę sposobów regulacji liczebności populacji bobra” (zmiana przepisów prawa w kierunku silniejszej regulacji populacji, tj. ułatwienia redukcji), co może mieć wpływ na warunki wodne torfowisk w skali kraju.

W działaniu 42 przewidziano „Wypracowanie i wdrożenie mechanizmów prawnych i finansowych zachęcających do wykorzystania siana pozyskanego w sposób sprzyjający ochronie siedlisk przyrodniczych na cele energetyczne” (kampanie informacyjne, promocja najlepszych technik, testowanie technik, budowa infrastruktury), co może wpływać na opłacalność koszenia i tym samym mieć znaczenie dla torfowisk zajętych przez użytki zielone.

W działaniu 49 przewidziano „Zwiększenie możliwości retencyjnych w ekosystemach leśnych”, jako kontynuację wcześniejszych przedsięwzięć tzw. małej retencji w lasach. Wpływ działania na ochronę torfowisk w lasach może być znaczący, ale niejednoznaczny. Dotychczasowe doświadczenia małej retencji pokazują, że w wielu przypadkach jest ona realizowana jako ochrona i odtwarzanie właściwego uwodnienia, i tym samym jako poprawa stanu torfowisk. Zdarzają się jednak przypadki realizacji jej kosztem torfowisk, np. przez budowę wodnych zbiorników retencyjnych na torfowiskach.

Blok działań E.IV zakłada „Włączenie gospodarki wodnej do dalszych działań na rzecz ochrony różnorodności biologicznej”, obejmując: Działanie 58 - Opracowanie i wdrożenie wytycznych (zasad dobrej praktyki) w zakresie ochrony różnorodności biologicznej w projektowaniu, budowie i eksploatacji inwestycji hydrotechnicznych, oraz działanie 59 - Opracowanie i wdrożenie zasad renaturalizacji małych cieków wodnych zamienionych na proste kanały melioracyjne. Działania te mogą mieć znaczenie dla ochrony torfowisk powiązanych hydrologicznie z ciekami.

Program nie zawiera innych działań ani celów adresowanych stricte do torfowisk. Ochrona torfowisk może jednak mieścić się w celach i działaniach sformułowanych przekrojowo, jak doskonalenie systemu ochrony przyrody (uzupełnienie sieci obszarów chronionych, plany ochrony, inwentaryzacje i bazy danych, monitoring, poprawa stosowania prawa), poprawianie świadomości społecznej, utrzymanie i odbudowa usług ekosystemowych (identyfikacja, kartowanie, wycena usług i włączenie do systemów rachunkowości i sprawozdawczości, krajowe wytyczne w/s zielonej infrastruktury i jej włączenie do prac planistycznych na poziomie lokalnym), rozwój zrównoważonej turystyki na obszarach chronionych, adaptacja ekosystemów do zmian klimatu.

⁴ W 2009 r. Rada Ministrów przyjęła Plan uporządkowania strategii rozwoju (zm. 2010, 2011), zakładający ograniczenie liczby obowiązujących w Polsce dokumentów o charakterze strategicznym z 41 do 9 sektorowych strategii rozwoju. Pozostałe dokumenty nie mogą odtąd być zatytułowane jako „strategia”, dlatego są określane nazwą „program”.

Strategia ochrony obszarów wodno-błotnych w Polsce

Program przyjęty przez Ministra Środowiska 10.10.2006 r., jak wdrożenie Konwencji Ramsar. Plan działań został sporządzony na lata 2006-2013, później nie był kontynuowany. Strategia zakładała zapewnienie ciągłości istnienia i naturalnego charakteru zachowanych dotychczas obszarów wodno-błotnych oraz pełnionych przez nie funkcji ekologicznych; zatrzymanie procesu degradacji i zanikania środowisk wodno-błotnych; restytucję przyrodniczą obszarów zdegradowanych. Strategia zawiera listę 88 działań przewidywanych na lata 2007-2013. Spośród wymienionych działań opracowano „czerwoną listę obszarów wodno-błotnych” zestawiającą 43 najcenniejsze obszary mokradłowe w Polsce, zgłoszono 3 nowe obszary do spisu Ramsar (wpisane w 2015 r.), wdrożono monitoring mokradłowych gatunków i siedlisk przyrodniczych w ramach rozwoju Państwowego Monitoringu Przyrodniczego, ujęto potrzeby wodne mokradłowych obszarów chronionych w planach gospodarowania wodami dorzeczy, zmodyfikowano procedurę prawną określania warunków prowadzenia robót na obszarach cenny przyrodniczo. Nie sporządzono kolejnego planu działań.

Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020

Przyjęta uchwałą Rady Ministrów z 25.04.2012 (Monitor Polski poz. 839). Jako jeden z 5 celów zakłada ochronę środowiska i adaptację do zmian klimatu na obszarach wiejskich. W ramach tego obszaru wskazano jako kierunki interwencji m. in: ochronę różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich, racjonalne użytkowanie zasobów wodnych, właściwe planowanie przestrzenne, ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w rolnictwie, zwiększenie sekwestracji węgla w glebie i w biomase pochodzącej z rolnictwa. W opisie kierunku interwencji dot. zasobów wodnych zwrócono uwagę na retencję wody w torfowiskach, a w opisie kierunku interwencji dot. różnorodności biologicznej – na walory przyrodnicze torfowisk i konieczność ich wyłączenia z zalesiania. Strategia nie proponuje jednak żadnych konkretnych działań na rzecz torfowisk. Szczegółowe opisy ograniczania emisji gazów cieplarnianych z rolnictwa oraz zwiększania sekwestracji węgla w glebach nie odwołują się jednak w ogóle do torfowisk i ignorują rolę torfowisk w obu procesach. Wskaźnikiem wdrażania tych działań jest wartość emisji z rolnictwa liczona bez kategorii „użytkowanie gruntów i zmiany użytkowania gruntów”, a więc bez komponentu, który uwzględniałby torfowiska.

Strategia „Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko – perspektywa do 2020 r.”

Przyjęta uchwałą Rady Ministrów z 15.04.2014 (Monitor Polski poz. 469). W diagnozie zwraca uwagę na niewłaściwe gospodarowanie wodami w przeszłości, co doprowadziło do degeneracji torfowisk. Wśród celów i przewidywanych kierunków interwencji znajdują się m. in. „Gospodarowanie wodami dla ochrony przed powodzią, suszą i deficytem wody”, „Zachowanie bogactwa różnorodności biologicznej, w tym wielofunkcyjna gospodarka leśna”, „Uporządkowanie zarządzania przestrzenią”, a wśród przewidywanych działań wymieniono „opracowanie i wdrażanie programów zwiększania naturalnej (...) retencji wodnej mających na celu zwiększanie pojemności retencyjnej zlewni w celu spowalniania spływu powierzchniowego oraz przywracanie dobrego stanu przyrodniczego ekosystemów wodnych i od wody zależnych” „utrzymanie i odtwarzanie naturalnych ekosystemów retencjonujących wodę, szczególnie w obszarach górskich” „powiązanie systemu dolin rzecznych (jako naturalnych korytarzy ekologicznych) z zarządzaniem ryzykiem powodziowym, systemem obszarów chronionych i programem zwiększania możliwości retencyjnych”, jednak bez konkretnych odniesień do torfowisk. Zgodnie ze specyfiką struktury krajowych źródeł energii, torfu nie wskazano w ogóle jako surowca energetycznego.

Krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych

Program przyjęty przez Radę Ministrów, 7.12.2010 r. Nie wymienia torfowisk ani torfu. W części dotyczącej energetycznego wykorzystania biomasy, wymieniając istotne źródła biomasy z leśnictwa i rolnictwa, nie ujmuje wśród nich biomasy roślinnej z torfowisk.

Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030

Dokument opracowany przez Ministerstwo Środowiska w grudniu 2012 r. na podstawie analiz wykonanych przez Instytut Ochrony Środowiska. Dotyczy adaptacji w sektorach: gospodarki wodnej, przymorskiej strefy przybrzeżnej, sektora energetycznego, ochrony różnorodności biologicznej i gospodarki leśnej, ochrony zdrowia, rolnictwa, gospodarki rybackiej, transportu i zarządzania szlakami komunikacyjnymi, polityki przestrzennej. Torfowiska wymieniono wśród ekosystemów narażonych na zmiany klimatu. Przewidywane działania nie odnoszą się bezpośrednio do torfowisk, choć odniesienie pośrednie może mieć „kontynuowanie i rozszerzenie programu małej retencji i retencji glebowej zwłaszcza w lasach i użytkach zielonych”.

Plany gospodarowania wodami w dorzeczach

Plany gospodarowania wodami sporządzane są, jak w innych krajach Unii Europejskiej, w wykonaniu obowiązków wynikających z Ramowej Dyrektywy Wodnej. Obecnie obowiązują w Polsce II cyklu planistycznego, na lata 2015-2021. Zostały ustanowione w 2016 r. (z opóźnieniem w stosunku do wymogu dyrektywy) i opublikowane w Dz.U. z 2016 r. dla dorzeczy: Dunaju – poz. 1918, Dniestru – poz. 1917, Jarft – poz. 1919, Łaby – poz. 1929, Niemna – poz. 1915, Odry – poz. 1967, Pregoty – poz. 1959, Świeżej – poz. 1914, Ücker – poz. 1818, Wisły – poz. 1911.

Plany nie zawierają bezpośrednich odniesień do torfowisk, ale zawierają tzw. cele środowiskowe dla obszarów chronionych (por. wyżej „Reżim ochrony przyrody”). Cele te są wyciągiem z norm i przepisów o ochronie przyrody, wskazano w nich jednak – przynajmniej hasłowo i opisowo – niezbędne do spełnienia wymogi względem warunków wodnych. W obszarach chronionych, w których przedmiotem ochrony są torfowiska, cel środowiskowy w planie gospodarowania wodami obejmuje więc zazwyczaj zachowanie lub przywrócenie właściwego (bagiennego) uwodnienia.

Cele środowiskowe ujęte w planach gospodarowania wodami są przynajmniej teoretycznie wiążące przy wydawaniu pozwoleń wodnoprawnych, a ich osiągnięcie jest obowiązkiem właściciela lub zarządcy wód (por. wyżej „Reżim wodny”).

Plany zarządzania ryzykiem powodziowym

Plany zarządzania ryzykiem powodziowym sporządzane są, jak w innych krajach Unii Europejskiej, w wykonaniu obowiązków wynikających z Dyrektywy Powodziowej. Obecnie obowiązują w Polsce I cyklu planistycznego, na lata 2015-2021. Zostały ustanowione w 2016 r. (z opóźnieniem w stosunku do wymogu dyrektywy) i opublikowane w Dz.U. z 2016 r. dla dorzeczy: Odry – poz. 1938, Pregoty – 1813, Wisły – poz. 1841.

Plany zawierają m. in. „Katalog działań służących osiągnięciu celów zarządzania ryzykiem powodziowym, w tym służących ochronie ludzi i mienia przed powodzią, z uwzględnieniem ich priorytetu”. Wśród zaproponowanych działań i instrumentów znajdują się m. in. „Ochrona lub zwiększanie retencji leśnej w zlewni”, „Ochrona lub zwiększanie retencji na obszarach rolniczych”, „9. Renaturyzacja koryt cieków i ich brzegów”, „Odtwarzanie retencji dolin rzek”, które potencjalnie

mogą być realizowane m. in. przez ochronę i renaturyzację torfowisk. Te działania i instrumenty wskazano do zastosowania w praktycznie każdej zlewni, choć z różnych priorytetem.

Zagrożeniem dla torfowisk mogą być jednak inne działania, w szczególności „Budowa obiektów retencjonujących wodę” (co niekiedy następuje kosztem torfowisk dolinowych) oraz „regulacje oraz prace utrzymaniowe rzek i potoków” (co często wzmacnia drenaż torfowisk w dolinach rzecznych).

Plany zapobiegania skutkom suszy

Plany będące obecnie w toku sporządzania, na podstawie obowiązku wynikającego z art. 184-185 ustawy Prawo wodne z 20.07.2017 (Dz. U. poz. 1566 z późn. zm.).

Z dyskusji nad projektami tych planów wynika, że obejmą one katalog potencjalnych działań mających zapobiegać skutkom suszy. Jako standardowe działania do umieszczenia w tym katalogu rozważane są m. in. potencjalnie korzystne dla ochrony renaturyzacji torfowisk:

- Wspomaganie ochrony ekosystemów wodnych (Umożliwienie ciekom samoczynnej renaturyzacji mającej na celu ochronę wód i siedlisk przyrodniczych i powrót do naturalnych możliwości retencyjnych; podniesienie się poziomu wód gruntowych, spowolnienie odpływu a tym samym zwiększenie retencji gruntowej w zlewni,
- Odtwarzanie naturalnych możliwości retencyjnych zlewni (zatrzymywanie wody w gruncie, które opóźnia spływ powierzchniowy do odbiorników),
- Utrzymanie i odtwarzanie naturalnych możliwości retencyjnych ekosystemów wodnych i ekosystemów zależnych od wód (spowolnienie nadmiernego odpływu wody systemami odwadniającymi z przyrodniczo cennych terenów wodno-błotnych (mokradłowych) celem poprawy ich uwodnienia; powrót do naturalnych możliwości retencyjnych obszarów mokradłowych i obszarów przyrzecznych, podniesienie poziomu wód gruntowych oraz powstrzymanie eutrofizacji wód wynikającej z uwalniania do środowiska związków w torfie biogenów z odwodnionych i murszejących torfowisk; stosowanie przyjaznych środowisku rozwiązań w utrzymaniu cieków⁵, oraz usuwanie przeszkód technicznych umożliwiających ciekom przywracanie stanu naturalnego - renaturyzacja cieków).

Zagrożeniem dla torfowisk mogą być natomiast działania polegające na wykonaniu obiektów mikroretencji (oczka wodne, stawki), oraz budowie zbiorników małej i dużej retencji – co w praktyce może odbywać się kosztem torfowisk w dolinach rzecznych.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich

Plan sporządzany na podstawie przepisów Unii Europejskiej, w szczególności rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie *wsparcia rozwoju obszarów wiejskich*, określający strategię wykorzystania środków unijnych na rozwój obszarów wiejskich.

⁵ Opracowany i opublikowany w 2018 r. przez Ministerstwo Środowiska „Katalog dobrych praktyk w zakresie robót hydrotechnicznych i prac utrzymaniowych wraz z ustaleniem zasad ich wdrażania (Biedroń i in. 2018) wskazuje m. in., że profil utrzymania cieków dla zapobieżenia skutkom suszy powinien obejmować m. in. maksymalne ograniczenie działań utrzymaniowych udrażniających koryta cieków, choć możliwy jest także wariant intensywny – aktywne kształtowanie zróżnicowanego profilu podłużnego, poprzecznego i elementów hydromorfologicznych (regulacja przeciwsuszu), oraz wykonanie i wykorzystanie urządzeń piętrzących (jazy). Natomiast optymalne zarządzanie i utrzymanie prorolnicze cieków w dolinach torfowych wymaga utrzymania przez większość roku wysokiego uwodnienia (zabagnienia) torfów, z obniżaniem poziomu wody tylko na krótki okres prac polowych – zbioru siana, przy czym krótkowzroczne byłoby całoroczne odwadnianie (mimo że często takie jest życzenie rolników), gdyż w dłuższej perspektywie doprowadziłoby do murszenia torfów. Katalog nie jest jednak wiążący dla zarządzających ciekami, podległych obecnie innemu ministerstwu (Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej).

Zawiera tzw. działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne, obejmujące pakiety „Cenne siedliska i zagrożone gatunki ptaków na obszarach Natura 2000” oraz „Cenne siedliska przyrodnicze poza obszarami Natura 2000”, oferujące płatności za zgodne ze schematem użytkowanie odpowiednich ekosystemów, w tym torfowisk. Przy wdrażaniu działania „Płatności z tytułu zobowiązań rolnośrodowiskowo-klimatycznych” obowiązuje generalnie zakaz „*tworzenia nowych, rozbudowy i odtwarzania istniejących systemów melioracyjnych, za wyjątkiem konstrukcji urządzeń mających na celu dostosowanie poziomu wód wykorzystując istniejące systemy melioracyjne do wymogów siedliskowych gatunków/siedlisk będących przedmiotem ochrony w pakiecie jeżeli takie działania zostaną szczegółowo opisane przez eksperta przyrodniczego w dokumentacji przyrodniczej, a w przypadku operacji Ekstensywne użytkowanie na OSO – przez doradcę rolnośrodowiskowego*”.

W schemacie „torfowiska” obowiązuje zakaz *wydobywania torfu, zakaz zalesiania, zakaz nawożenia i wapnowania, zakaz wykorzystywania sprzętu mechanicznego powodującego naruszenie wierzchniej warstwy gleby; zakaz pozostawiania rozdrobnionej biomasy, zakaz bronowania, obowiązek usuwania odpadów pochodzenia antropogenicznego; nakaz wycięcia wskazanych przez eksperta przyrodniczego w dokumentacji przyrodniczej zarośli i podrostu drzew w pierwszym roku wdrażania wariantu w terminie od 15 sierpnia do 15 lutego kolejnego roku; nakaz koszenia powierzchni, na której występują odrośla drzew i krzewów lub wycinanie tych odrośli co roku lub raz na 2 lata (częstotliwość koszenia określona na poziomie dokumentacji przyrodniczej przez eksperta przyrodniczego) w terminie od 15 sierpnia do 15 lutego kolejnego roku; obowiązek zebrania i usunięcia skoszonej biomasy (w tym zakaz pozostawiania rozdrobnionej biomasy); w terminie do 2 tygodni po pokosie biomasa powinna zostać usunięta z działki rolnej lub ułożona w pryzmy, stogi lub brogi. Za przestrzeganie tych wymogów obowiązkowych, rolnikowi przysługuje płatność 600 zł/ha rocznie (=ca 150 €/ha). W przypadku dodatkowego koszenia 1, 2 lub 3 razy w ciągu 5 lat, przysługuje płatność 1200 zł/ha rocznie (ca 300 €/ha).*

Odmienne niż w latach 2007-2013, aktualny PROW nie zawiera działań w zakresie melioracji i gospodarki wodnej, które mogłyby być wykorzystane na inwestycje szkodliwe dla torfowisk.

Inne plany finansowe

Plany i programy określające ramy wykorzystania środków Unii Europejskiej, w szczególności tzw. funduszy strukturalnych (Fundusz Spójności, Fundusz Rozwoju Regionalnego).

Sporządzone i przyjęte w 2013 r. Priorytetowe Ramy Działań dla sieci Natura 2000 na Wieloletni Program Finansowania UE w latach 2014-2020 (tzw. PAF) wskazują, wśród działań priorytetowych, przywrócenie/polepszenie właściwych warunków hydrologicznych siedlisk leśnych i nieleśnych w obszarach Natura 2000 (1340*, 91D0*, 91E0*, 7110*, 7210*, 7220*), zakładając że właściwe warunki wodne zostaną przywrócone na 13,4 tys. ha, kosztem 57,9 mln € pochodzących z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, LIFE i środków krajowych.

Program Operacyjny „Infrastruktura i Środowisko” oraz 15 z 16 regionalnych programów operacyjnych dla województw (z wyjątkiem województwa łódzkiego) zawierają priorytety działania mogące przynajmniej potencjalnie obejmować ochronę renaturyzację torfowisk, choć element ten jest różnie ujęty w poszczególnych programach. W niektórych województwach (lubelskie, podlaskie, pomorskie) programy regionalne zakładają finansowanie renaturyzacji mokradeł i rzek; w innych województwach finansowanie takie jest możliwe, ale w ramach szerszych kategorii zakładanych działań. Jednak, dla sieci Natura 2000 ewidentna jest niespójność między założeniami PAF, a rzeczywistymi zapisami programów, które miałyby sfinansować realizację tych założeń: Alokacja środków finansowych we wszystkich programach (biorąc pod uwagę także PROW) jest mniejsza niż połowa niezbędnej sumy założonej w PAF (Pawlaczyk 2015a, European Commission 2016). W praktyce, znaczna część środków deklarowanych dla przyrody w programie operacyjnym

„Infrastruktura i Środowisko” oraz w regionalnych programach operacyjnych jest też niedostępna ze względu na szczegóły wymogów formalnych.

Problemy

Przedsięwzięcia umykające ocenom środowiskowym

Teoretycznie praktycznie wszystkie przedsięwzięcia mogące zagrozić torfowiskom, w tym jakakolwiek eksploatacja torfu i większość przedsięwzięć skutkujących odwodnieniem, wymagają uprzedniego uzyskania zezwoleń, albo przynajmniej zgłoszenia do organów ochrony środowiska, które mogą nałożyć obowiązek zyskania zezwolenia. W praktyce jednak niektóre przedsięwzięcia wymykają się tym procedurom. Dotyczy to w szczególności:

- Odwadniania torfowisk w wyniku remontu (konserwacji, odtworzenia) starych rowów, w celu usprawnienia odpływu wody, głównie z gruntów rolnych. Dotyczy to także rowów zupełnie już zarośniętych, a odtwarzanych do stanu odprowadzającego wodę. Wprawdzie teoretycznie takie odtwarzanie (w tym gruntowne odmulanie) rowów to „Praca ziemna mogąca zmienić warunki wodne”, wymagająca zgłoszenia do RDOŚ w trybie art. 118 ustawy o ochronie przyrody, ale w praktyce większość przypadków nie jest zgłaszana przez właścicieli gruntów i rowów, a brak zgłoszenia nie jest ścigany.
- Kopania niewielkich stawów w torfowiskach – co (gdy staw nie ma połączenia z wodami powierzchniowymi i nie wymaga piętrzenia wody) umyka zarówno wymogom ocen środowiskowych, jak i wymogom pozwoleń wodnoprawnych. Tymczasem, w niektórych kompleksach torfowych zjawisko to jest masowe, a kumulatywne przekształcenia krajobrazu i funkcjonowania torfowiska są poważne. Niekiedy kopanie takich małych stawów jest pretekstem do pozyskania niewielkich ilości torfu, a przypadki takie, choć teoretycznie naruszające prawo górnicze, nie są efektywnie ścigane.

Mechanizm prekwalfikacji przedsięwzięć do oceny oddziaływania na środowisku (lub do oceny oddziaływania na obszar Natura 2000), choć teoretycznie prawidłowy, nie działa gdy organy administracji nie mają wystarczającej wiedzy o wartościach przyrodniczych torfowiska podlegającego ewentualnemu oddziaływaniu. Niekiedy organ podejmujący decyzję nie jest w ogóle świadom istnienia torfowiska w zasięgu oddziaływania przedsięwzięcia, nie mówiąc już o świadomości jego wartości, charakteru (w tym kwalifikacji jako środowisko alkaliczne), znaczenia przyrodniczego i roli w krajobrazie. Stanowiska gatunków chronionych tylko w niewielkiej części są zbadane, zinwentaryzowane i znane organom ochrony przyrody.

Pomimo teoretycznego obowiązku, problematyczne jest uwzględnianie w ocenach środowiskowych skumulowanego wpływu różnych rozproszonych przedsięwzięć, realizowanych w różnym czasie i przez różnych inwestorów. Zdarza się, że w poszczególnych postępowaniach administracyjnych takie przedsięwzięcia, ze względu na samą nieznaczną wielkość każdego z nich, uznawane są, - każde z osobna – za nie wywierające znaczącego wpływu, podczas gdy oddziaływanie ich sumy okazuje się poważne. Takimi drobnymi przedsięwzięciami mogą być w szczególności prace utrzymaniowe rowów odwadniających torfowisko, czy przypadki tzw. zwykłego korzystania z wody we własnym gruncie (pobór wody lub wprowadzanie ścieków do 5m³/dobę).

Jakość ocen i rozstrzygnięć

Nawet gdy przeprowadzana jest ocena oddziaływania na środowisko lub na obszar Natura 2000, problemem może być jej jakość. Podstawowym, brany pod uwagę w takiej ocenie materiałem jest raport oddziaływania, opracowany na zlecenie inwestora. Teoretycznie powinien on kompleksowo opisywać wszystkie aspekty środowiska przyrodniczego i przedstawiać oddziaływania na nie. W praktyce, zwłaszcza w przypadku mniejszych przedsięwzięć, przedstawiane informacje ograniczone są zwykle do wrywkowego opisu flory i fauny na samym terenie objętym inwestycją. W przypadku torfowisk alkalicznych, duże jest ryzyko, że w pobieżnie przeprowadzanych inwentaryzacjach

przyrodniczych niezauważone pozostaną typowe dla tego ekosystemu mszaki i bezkręgowce, a często sam typ torfowiska jest niewłaściwie rozpoznany (por. Pawlaczyk 2015b). Nie ma z reguły danych o budowie złoża torfowego, ani dokładniejszych danych o warunkach wodnych. Często brakuje też analiz oddziaływań odległych (jak np. pobory wód w miejscach oddalonych od torfowiska soligenicznego, ale dotyczące zasilającej je warstwy wodonośnej; przedsięwzięcia odległe od torfowiska, ale zaburzające jego zasilanie w wodę). Ani organ prowadzący postępowanie, ani ewentualne inne jego strony, nie mają zwykle możliwości, by takie dane uzupełnić, stąd zapadające decyzje nie zawsze są trafne. Zdarza się, że organ pochopnie daje wiarę wadliwym merytorycznie, ale firmowanym przez specjalistów zatrudnionych przez inwestora ekspertyzom załączanym do raportu. Niektóre typy torfowisk (np. torfowiska alkaliczne), ze względu na swoją specyfikę, są na ten problem narażone w stopniu większym, niż inne rodzaje ekosystemów (por. Pawlaczyk 2015b).

Mimo teoretycznych możliwości, nie ma też wykształconej praktyki, by w ocenach oddziaływania na środowisko szerzej identyfikować i uwzględniać usługi ekosystemów, w tym by starać się optymalizować korzyści z przeznaczenia przestrzeni nie tylko na użytek inwestycji, ale również na użytek ekosystemów dostarczających takich usług (por. niżej).

Luki w reżimie ochrony krajowych obszarów chronionych oraz chronionych gatunków i siedlisk

Choć znaczna część cennych przyrodniczo torfowisk, a także wiele torfowisk rozproszonych w krajobrazie, znajduje się w granicach obszarów chronionych (form ochrony przyrody), co teoretycznie powinno gwarantować ich zachowanie i jeśli trzeba – renaturyzację, to w praktyce reżim system ten osłabiany jest jednak przez liczne ustawowe wyłączenia z zakazów ochronnych. Nawet w parkach narodowych i rezerwach, spod reżimu zakazów wyłączone jest gospodarcze użytkowanie gruntów niepaństwowych. W parkach krajobrazowych, obszarach chronionego krajobrazu, użytkach ekologicznych, zespołach przyrodniczo-krajobrazowych czy stanowiskach dokumentacyjnych, zakazy ochronne zwykle... nie dotyczą właśnie tych rodzajów działalności, które mogą zagrażać torfowiskom, tj. eksploatacji torfu (co jako eksploatacja kopalin stanowi tzw. „cel publiczny”), jak również „racjonalnej gospodarki wodnej, leśnej, rolnej i rybackiej”.

Tylko dla części parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych i obszarów Natura 2000 sporządzono dotąd plany ochrony lub plany zadań ochronnych, a ich jakość jest rozmaita. Najczęściej w ramach prac nad planem inwentaryzuje się siedliska przyrodnicze, florę i faunę, ale rzadko przeprowadza się głębsze badania ekohydrologiczne, tak ważne dla dobrego zaplanowania ochrony torfowisk.

Praktyczna skuteczność „parasola ochronnego” wynikającego z występowania gatunków chronionych zależy od tego, czy stanowiska takich gatunków są znane zainteresowanym stronom, jak i odpowiednim organom. Większość stanowisk gatunków chronionych w Polsce nie jest jednak dotąd rozpoznana i zainwentaryzowana.

Torfowiska stanowią zwykle siedliska przyrodnicze z załącznika I dyrektywy siedliskowej, zwykle też występują na nich jakieś gatunki chronione. teoretycznie silnym zobowiązaniem są więc przepisy obligujące organ ochrony przyrody do podejmowania działań zapobiegawczych lub naprawczych w przypadku wystąpienia zagrożenia dla chronionych siedlisk lub gatunków (art. 60 ust 2 oraz art 60a ustawy o ochronie przyrody), nawet poza granicami obszarów chronionych. Przypadki praktycznego zastosowania tych przepisów niemal się jednak nie zdarzają. Problemem są ograniczone kompetencje i możliwości regionalnych dyrektorów ochrony środowiska co do podejmowania działań ograniczających lub modyfikujących gospodarowanie na cudzych gruntach, jak również podejmowanie na cudzych gruntach niezbędnych działań ochronnych. Tylko wobec obszarów Natura 2000 organ ten ma wyraźną kompetencję, określoną w art 36 ust 3 ustawy o

ochronie przyrody „Jeżeli działalność gospodarcza, rolna, leśna, łowiecka lub rybacka wymaga dostosowania do wymogów ochrony obszaru Natura 2000, na którym nie mają zastosowania programy wsparcia z tytułu obniżenia dochodowości, regionalny dyrektor ochrony środowiska może zawrzeć umowę z właścicielem lub posiadaczem obszaru, z wyjątkiem zarządców nieruchomości Skarbu Państwa, która zawiera wykaz niezbędnych działań, sposoby i terminy ich wykonania oraz warunki i terminy rozliczenia należności za wykonane czynności, a także wartość rekompensaty za utracone dochody wynikające z wprowadzonych ograniczeń”. Nie ma wyraźnej delegacji prawnej do wprowadzania przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska niezbędnych ograniczeń w gospodarce prowadzonej w imieniu Skarbu Państwa. Brakuje też upoważnienia do samodzielnego wykonania przez organ ochrony przyrody na cudzym gruncie działań ochronnych, jeżeli są niezbędne. Wprawdzie, w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami (Dz.U. z 2018 poz. 121 z późn zm.) jest wskazane (art. 6 pkt 9b), że „ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody” zalicza się do tzw. celów publicznych, a ustawa w rozdz. 4 określa sposoby wymuszania realizacji celów publicznych także na gruntach prywatnych, jeśli jest to konieczne. Jednak, środki przewidziane przez tę ustawę są skrojone wyłącznie pod przedsięwzięcia inwestycyjne (odwołują się do decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego), a cel z art. 6 pkt 9b wymaga zwykle działań o nieinwestycyjnym charakterze. W konsekwencji, art 60a oraz art 60 ust 2 ustawy o ochronie przyrody pozostają w znacznej części martwymi przepisami.

Niesprawny reżim zagospodarowania przestrzennego

Praktyka zastosowania przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest różnaita. Stopień pokrycia terenu gmin wiążącymi prawnie miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego jest w Polsce zróżnicowany i waha się od 0 do 100%, ze średnią 27%. W wielu gminach problemem praktycznym jest skrajna fragmentacja terenów mających plany miejscowe, w tym praktyka sporządzania planów tylko dla pojedynczych działek, w wyniku czego środowiskowy kontekst ich położenia nie jest prawidłowo uwzględniany. Różna jest jakość opracowań ekofizjograficznych – a w konsekwencji jakość identyfikacji środowiskowych i przyrodniczych uwarunkowań planowania. Nie ma niestety twardego wymogu, który wymuszałby, by w opracowaniach planistycznych uwzględniać obligatoryjnie tereny torfowe oraz tereny o naturalnie wysokim uwodnieniu. Mimo teoretycznych możliwości, nie ma też wykształconej praktyki, by w opracowaniach, studiach i planach identyfikować usługi ekosystemów i planować w przestrzeni układy ekosystemów, które takich usług dostarczałyby w sposób optymalny (por. niżej). Do ocen oddziaływania projektów studiów i planów na środowisko stosują się przedstawione wyżej uwagi o problemach w funkcjonowaniu systemu ocen środowiskowych.

Słabe uwzględnianie usługi ekosystemów w planowaniu przestrzennym i w ocenach oddziaływania na środowisko

Teoretycznie procedury ocen oddziaływania na środowisko, jak również procedury planowania przestrzennego, są doskonałym miejscem, by uwzględnić w nich również funkcje torfowisk w krajobrazie, w tym dostarczane przez nie tzw. usługi ekosystemów. W praktyce jednak nie wykształciła się praktyka jakiegokolwiek uwzględniania tego aspektu ani w raportach oddziaływania na środowisko, ani w postępowaniach ocenowych. Wiąże się to prawdopodobnie z brakiem wypracowanych, skutecznych i nadających się do zastosowania w praktyce, metod oceny i waloryzacji usług ekosystemów w skali lokalnej. W polskiej literaturze naukowej wiele jest publikacji omawiających zagadnienie usług ekosystemów w ujęciu ogólnym, wciąż jednak do rzadkości należą próby praktycznego zastosowania tego podejścia do konkretnych, rzeczywistych krajobrazów i ekosystemów. Interesujące próby analizy jakościowej przedstawili np. Hewelke i Graczyk 2016, Solon

i in. 2017, a próby wyceny np. Andrzejewska i in. 2014 (choć ujęcie torfowisk nie było tu trafne), Panasiuk i Miłaszewski 2015, Humiczewski i in. 2017, Biedroń i in. 2018.

Dokładna, rzetelna i wiarygodna ocena korzyści ekonomicznych dostarczanych przez konkretny ekosystem najprawdopodobniej nie jest w ogóle możliwa (por. Pawlaczyk 2016); ale na użytek ocen oddziaływania na środowisko przydatne byłyby jednak przeciętne parametry usług dostarczanych przez konkretne ekosystemy – w szczególności przez torfowiska – umożliwiające przynajmniej przybliżone zrozumienie ekonomicznego aspektu ich funkcjonowania w krajobrazie. Propozycje takich parametrów są jednak w polskiej literaturze i praktyce wciąż bardzo nieliczne. Zasługującym na podkreślenie wyjątkiem jest opracowanie Biedroń i in. 2018, w którym zestawiono i zaproponowano konkretne współczynniki ekonomiczne wyceny podstawowych usług ekosystemów rzek, proponując schemat uproszczonej analizy kosztów i korzyści do procesu decyzyjnego w zakresie wykonania tzw. robót utrzymaniowych w ciekach. Analogiczne podejście, gdyby udało się je opracować, byłoby bardzo przydatne w procesie decyzyjnym dotyczącym oddziaływań na torfowiska.

Problemem jest niedostateczna i niekiedy błędna świadomość społeczna w zakresie podstawowych usług ekosystemów torfowiskowych. Co do retencji wody, rozpowszechniony jest błędny pogląd, że retencję zapewniają zbiorniki wodne, a nie torfowiska – co prowadzi do błędnych ocen, że budowa zbiornika wodnego kosztem torfowiska poprawi retencję. Co do gromadzenia węgla, rozpowszechniony jest błędny pogląd, że ekosystemowe wychwytywanie CO₂ i gromadzenie węgla najlepiej zapewniają lasy – co może prowadzić do promowania zalesiania, nawet kosztem znacznie lepiej akumulujących węgiel torfowisk.

Systemowy wyłom w prawie dla gospodarki leśnej

Interpretacja przepisu zobowiązującego właścicieli lasów do „zachowania w lasach naturalnych bagien i torfowisk”. nie jest jasna. Nie ma wątpliwości, że oznacza on zakaz intencjonalnego niszczenia „naturalnych bagien i torfowisk”. Wątpliwości może jednak budzić, które bagna i torfowiska ustawodawca uznał za „naturalne”. Nie jest też jasne, czy z przepisu tego wynikają też obowiązki dalej idące: podejmowania, w razie potrzeby, z inicjatywy i na własny koszt właściciela lasu, działań ochrony czynnej, gdy są one konieczne do „zachowania naturalnych bagien i torfowisk”. Choć interpretacja taka ma podstawy systemowe i celowościowe, dominujący zarządca lasów w Polsce, tj. Lasy Państwowe, opiera się jej, uważając że działania takie mogłyby być co najwyżej zlecone Lasom przez administrację państwową. W konsekwencji, przytoczony przepis pozostaje martwy w tym zakresie.

Od 1 stycznia 2018 r. wszedł w życie dodatkowy, kuriozalny przepis wprowadzony nowym art. 14b ust. 3 ustawy o lasach, ustanawiający fikcję prawną⁶ „Gospodarka leśna wykonywana zgodnie z wymaganiami dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej nie narusza przepisów o ochronie poszczególnych zasobów, tworów i składników przyrody”. Zgodnie z delegacją ustawową, 18 grudnia 2017 r. wydane zostało rozporządzenie w sprawie wymogów dobrej praktyki w gospodarce leśnej (Dz. U. z 2017 poz. 2408). Jedynym odnoszącym się do torfowisk wymogiem jest w nim „nie stosuje się cięć zupełnych bezpośrednio przy (...) torfowiskach i źródłiskach (...) w miejscach tych zaleca się pozostawianie naturalnych stref ekotonowych lub ich tworzenie, w szczególności poprzez sadzenie krzewów, w razie ich braku, oraz ich pielęgnowanie”. Stosujący się do tego wymogu właściciele lasów mogliby więc bezkarnie ignorować odnoszące się do torfowisk przepisy ochrony przyrody. Ryzyko takie jest wprawdzie tylko teoretyczne, gdyż jak dotąd nie odnotowano ani takich przypadków, ani

⁶ Pojęcie „fikcji prawnej” w języku prawniczym nie ma zabarwienia pejoratywnego, lecz neutralnie oznacza normę prawną nakazującą kontrafaktyczne uznanie wystąpienia faktu prawnego, który w rzeczywistości nie miał miejsca.

intencji. Przyszłość tej regulacji prawnej jest jednak niepewna, ze względu na jej oczywistą sprzeczność z prawem Unii Europejskiej.

Polityka rolna stymulująca odwadnianie

Większość gruntów rolnych jest w Polsce przedmiotem tzw. płatności bezpośrednich realizowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej UE. Warunkiem tych płatności jest wykonanie zabiegów agrotechnicznych, np. koszenia. Jest to niekiedy czynnik skłaniający rolników do działań szkodliwych dla torfowisk, np. do oczyszczania rowów odwadniających, by móc łatwo wykonać sprzętem mechanicznym wymagane koszenie. Nie ma skutecznych mechanizmów prawnych, które blokowałyby takie zagrożenie.

W przypadku stosowania płatności rolnośrodowiskowo-klimatycznych, przy których wymogiem jest stosowanie się do stosunkowo szerokiego spektrum zakazów chroniących torfowiska, naruszenia tych zakazów skutkują tylko stosunkowo niewielkimi obniżeniami płatności; sankcje te nie są więc skutecznym mechanizmem zapobiegającym zagrożeniom dla torfowisk

Luki prawa wodnego

Prawo właściciela gruntu do tzw. zwykłego korzystania z wody w jego gruncie, w tym do jej poboru w ilości do 5m³ dziennie na potrzeby własnego gospodarstwa domowego lub rolnego, może niekiedy być zagrożeniem dla torfowisk soligenicznych zasilanych przez wody podziemne, zwłaszcza jeśli kumuluje się zwykłe korzystanie z wód przez kilku właścicieli, korzystających z tej samej warstwy wodonośnej, zasilającej również torfowisko. Przypadki takie trudno jest kontrolować, gdyż zwykłe korzystanie z wód nie wymaga żadnych zezwoleń, zgłoszeń ani opłat.

Nieefektywny system sankcji i naprawy naruszeń

Choć teoretycznie przepisy o naprawie szkód w środowisku i mechanizm z art 37 ustawy o ochronie przyrody powinny tworzyć mechanizm wymuszający naprawę skutków nieuprawnionych działań podejmowanych szkodliwie dla chronionych siedlisk (w tym torfowisk), to zastosowania obu mechanizmów nie jest jednak w pełni satysfakcjonująca.

W przypadku ustawy szkodowej, aktualna linia interpretacyjna Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska idzie w kierunku kwalifikowania jako „szkody w środowisku” wyłącznie zdarzeń naprawę poważnych, znaczących dla zasobów siedliska w skali kraju. W przypadku art. 37 ustawy o ochronie przyrody, organy mają skłonność do lekceważenia działań, których znaczące negatywne oddziaływanie nie ujawniło się w rzeczywistości, lekceważenia znaczenia oddziaływania, jak również do przewlekania postępowań tak długo, że działania naprawcze przestają już mieć sens. W planach zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 dominuje zaś praktyka niewprowadzania żadnych zapisów „o znamionach zakazu” (zob. wyżej), wskutek czego żadne działania nie będą z tymi planami sprzeczne.

Bariery utrudniające renaturyzację torfowisk

Skomplikowane wymagania prawne, jakie trzeba spełnić przed podjęciem działań ochronnych lub renaturyzacyjnych torfowisk (por. wyżej) sprawiają, że niektóre potrzebne merytorycznie przedsięwzięcia ochronne okazują się w ogóle niemożliwe do realizacji, zaś w innych przedsięwzięciach konieczne staje się dostosowanie planowanych sposobów ochrony i renaturyzacji nie tylko do rzeczywistych potrzeb torfowiska, ale także do możliwości sprawnego i racjonalnego przeprowadzenia wymaganych procedur formalnych.

Mimo deklaratywnego uznania w prawie ochrony i renaturyzacji torfowisk (jako „ochrony zagrożonych wyginięciem siedlisk dzikiej przyrody”) za tzw. cel publiczny, każdy właściciel gruntu, na którego wpływałaby taka renaturyzacja, ma w praktyce prawo *veta*. Dotyczy to także zarządców gruntów Skarbu Państwa. Ponieważ renaturyzacja i ochrona torfowisk najczęściej wymaga poprawienia (zmiany) warunków wodnych) to jej oddziaływanie często musi sięgać poza samo torfowisko; wówczas nawet bardzo istotne przedsięwzięcie renaturyzacyjne może zostać zablokowane nawet przez pojedynczego właściciela gruntu w sąsiedztwie.

Niektóre potencjalne działania ochronne i renaturyzacyjne (np. budowa przegród na rowach) wiążą się wymogiem spełnienia takich wymogów administracyjnych, że przygotowanie formalne jest kilkakrotnie droższe i dłuższe (czasem nawet 20-krotnie) od samego wykonania działań. Dotyczy to w szczególności procedury pozwolenia na budowę – w której wymagane są szczegółowe mapy sytuacyjno-wysokościowe 1:2000, a dla terenów torfowisk mapy takie zwykle nie istnieją i trzeba je dopiero sporządzać od zera.

Ramy prawne preferują raczej „business as usual”, niż zmiany. Choć jest to korzystne dla ochrony torfowisk przed zewnętrznymi zagrożeniami, może być problemem przy podejmowaniu ambitniejszych przedsięwzięć renaturyzacji – system sprzyja raczej „zamrożeniu” zdegradowanych torfowisk w ich zdegradowanym stanie (często kontynuacji działania czynników degradujących np. odwodnienia), niż staraniom o poprawę tego stanu.

W konsekwencji powyższych problemów, tylko nieliczne zdegradowane torfowiska są „renaturyzowalne”, tj. podjęcie działań ich renaturyzacji jest możliwe i warunkowane tylko dostępnością środków finansowych. Na większości obiektów potencjalnie wymagających renaturyzacji, problemy formalne jakie trzeba by w tym celu pokonać są tak duże, że najprawdopodobniej żadna instytucja ani organizacja nie będzie aplikować o środki na takie działania, nawet gdyby byłyby dostępne.

Brak tradycji planowania strategicznego w krajowej kulturze administracyjnej

Mimo sporządzania wielu strategii i planów, w Polsce nie ma tradycji, by poświęcać uwagę ich późniejszemu wdrożeniu. Dokumenty strategiczne sporządzane są z reguły w związku z wymogiem ich sporządzenia. Gdy już jednak zostaną sporządzone, to w niewielkim tylko stopniu wpływają na rzeczywiste działania organów i instytucji publicznych, nie mówiąc już o innych podmiotach. Nawet więc pełne i dobre ujęcie problematyki torfowisk w takich strategiach i planach nie zapewniłoby wcale, że zapisy tych planów i strategii zostałyby rzeczywiście zrealizowane.

Rekomendacje

- Ramy prawne ochrony torfowisk w Polsce nie wymagają zasadniczych zmian. Poprawy wymaga natomiast praktyka wdrażania i stosowania prawa.
- Pożądany byłby „Przewodnik do uwzględniania torfowisk w procedurach ocen oddziaływania na środowisko”,
- Pożądany byłby „Przewodnik identyfikacji i oceny usług ekosystemów torfowiskowych”, proponujący metody możliwe do praktycznego zastosowania – oraz wykorzystanie wyników w ocenach oddziaływania na środowisko i w planowaniu przestrzennym.
- Uproszczenia wymagają niektóre szczegóły wymagań formalnych wobec działań ochrony i renaturyzacji torfowisk. Dla realizacji celu publicznego *„ochrona zagrożonych wyginieciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody”* potrzebne są analogiczne rozwiązania prawne, jakie istnieją dla realizacji innych, inwestycyjnych celów publicznych.

Summary

In Poland, the surface of peatlands is estimated, according to various sources, at 1,2-1,3 Million ha (= 12.000-13.000 km², which is approx. 4% of the country area). The number of peatlands bigger than 1 ha is estimated as ca 50.000. Fens predominate (92%), whereas raised bogs constitute only ca 4.3-4,7% of all peatlands. Living mires, which still accumulates peat, are rare. Their area is estimated at a less than 2.000 km² (16% of peat deposits, 0.6% of the country's area). Over 80% of Polish peatlands are drained and strongly degraded by draining; the majority of which are used as meadows and pastures. The peat in the top layer was transformed into mursh (peat earth). Most of the peatlands under forests was also drained. As a result of mineralization of organic matter, many of the shallower (up to 1 m thick) peatlands have completely disappeared. At almost all Polish peatlands, evidence of drainings can be found. Typical peat forming bog vegetation has been maintained mainly where drainage was ineffective (Dembek et al 1999, Dembek et al. 2000, Piaścik and Gotkiewicz 2004, Oświęcimska-Piasko and others 2006, Joosten and others 2017). Consequently, Czaplak and Dembek (2000) estimated that from around 817.000 ha of peatlands used as meadows, 14.5 million tons of CO₂ is emitted annually, which corresponds to approx. 4% of the annual Polish emission of carbon dioxide from fossil fuels. Jurczuk (2012) estimates the current emission of carbon dioxide from Polish peatlands, meliorated for agricultural purposes, at 6.7 Mt. However, these estimates do not take into account peatlands covered by forest. Joosten (2010), based on the area of forested and cultivated peatlands and average emission factors, estimates annual CO₂ emissions from all degraded peat bogs in Poland at 25.8 Mt, which is 7.5% of emission from the fossil fuels. This would put Poland in the group of the world's 10 largest CO₂ emitters from the degraded peatlands. On the same scale, other functions of peatlands and ecosystem services provided by peatlands are impaired. However, there are no more precise quantitative estimates of these aspects. Restoration of peat bogs, including the restoration of their water conditions, is undertaken as part of nature conservation projects, but on a minimal scale compared to the area of degraded peatlands. The restored peatland area to date is estimated at approx. 7,500 ha only (Kozub and Kotowski oral information in Peteres and Unger 2017). This report presents legal and strategic framework of the processes responsible for degradation and restoration of mires in Poland.

Legal framework

Nature conservation framework: Peatlands may be a component of protected areas: national parks, nature reserves, landscape parks, areas of protected landscape, Natura 2000 sites, ecological grounds, natural monuments, nature & landscape grounds, geological documentary spots. Destruction or change of wetlands in protected areas, including deterioration of hydrological regime, is generally forbidden; nevertheless, some exemptions exists. In national parks and nature reserves the exemptions are applied only to private grounds. In Natura 2000 sites, European rules apply. In other protected areas general exemptions for projects of public interest, projects of water management, agriculture and forestry are applied. Peat exploitation is considered as public interest. For national parks, nature reserves, landscape parks and Natura 2000 sites management plans are required and may include peatlands restoration measures.

Many mire species, including all *Sphagnum spp.*, are protected species, i.e. their deterioration or deterioration of their habitats is forbidden. Derogation may be granted if no other alternatives exist and impact on the species will not be significant. If real or expected environmental changes threaten protected species or habitats, the regional environmental authority is obliged to take appropriate mitigating measures. Earthworks changing water conditions, including river maintenance works, must be submitted to regional environmental authority, which may object.

Environmental Impact Assessment framework: Screening of need of Environmental Impact Assessment and completing so called “environmental consent” is necessary for each exploitation of peat or lacustrine chalk; each deforestation of bog forests; each new draining of meadows or pastures; each new draining of other grounds in protected areas or buffer zones of protected areas; draining of other grounds > 5 ha or cumulating to > 5 ha in last 5 years; new water basins > 0,5 ha in protected areas or buffer zones of protected areas outside arable grounds; each dams in protected areas or buffer zones of protected areas with the exception of dams built according to protected area management plan; each dams > 1m high. In most cases, the relevant authority decides (on the base of basic environmental information) if the full EIA procedure is needed. Location of project in wetlands must be taken into consideration in this decision.

Land use planning framework: Land use studies cover whole national territory, but are not legally binding. Binding land use plans covers ca 27% of territory. All plans should “take into consideration maintaining the natural equilibrium”.

Forest law framework: All forest owners are obliged to „maintaining in forest natural mires and peatlands”, nevertheless this obligation is generic only and not clear. Mostly it is interpreted as the prohibition of destroying peatlands by forest management, not as an obligation to restore them.

Agricultural law framework: Peatlands are protected against use for non-agricultural and non-forest purposes. Such transformation may be done only on base of land use plan established by local community. There is no regulation of farming activities on peatlands, as maintenance of existing farmland-draining systems and ploughing.

Water law framework: Environmental objectives for water-dependent protected areas are established, including at least some of peatlands water needs. The objectives are binding for all aspects of water management. For building of water facility (including ditches, dams etc.), so called water consent is usually necessary, following analysis of the impact of the project for watercourses and groundwater. This requirement allows control of the impact of all water facilities on the water resources, but on the other hand makes also peatland water conditions restoration more complicated.

Mining regulations: Every exploitation of peat requires mining consent. In case exploitation is < 20.000m³ and < 2 ha, simplified consent procedure is applied. After finalizing exploitation, land remediation is obligatory, but the mire not always need to be restored: land may be also transformed into agricultural land, forest or water basins. Peat exploitation is charged 0,3€/m³, in case of exploitation without consent the punishment 12€/m³ is applied.

National strategies

Biodiversity National Programme: Adopted by the government in 2015. Peatlands are mentioned as habitats crucial for biodiversity. Among prescribed measures, preparing protected areas management plans, preparing and implementing wetlands restoration plans, enhancing water retention of forest areas, improving integration of water management with nature conservation are mentioned. No other peatland-specific actions are prescribed.

Wetlands Conservation Strategy: Adopted by Ministry of Environment in 2006; it contains 88 specific actions for maintaining natural character, ceasing degradation, and consecutive restoration of wetlands, including mires. Only 4 actions have been implemented so far. The rest of strategy is presently forgotten, not implemented and not updated.

Strategy of sustainable development of rural areas, agriculture and inland fishing: Adopted by the government in 2012. Biodiversity conservation and enhancing carbon sequestration are mentioned among objectives, nevertheless no concrete measures targeting peatlands are included. Carbon accumulation in peatlands is ignored.

Strategy „Energetic Safety & Environment, 2020 perspective“: Adopted by the government in 2014. Extensive degradation of peatlands is cited as part of its diagnosis. Maintaining of biodiversity, enhancing of water retention, maintaining and restoration of ecosystems storing water, improving coherence of river valleys ecosystems and flood protection and water retention are declared as objectives. Nevertheless no concrete peatland-related measures are prescribed. Peat is not considered among potential energy sources.

National Action Plan for Renewable Energy: Adopted by the government in 2010. Neither peatlands, peat or biomass from peatlands are mentioned.

Strategic plan of adaptation to climate change (2030 perspective): Elaborated by the Ministry of Environment in 2012. Peatlands are mentioned as sensitive ecosystems, nevertheless no peatlands-related measures are prescribed, with exception of indirectly linked “*enhancing water retention in forest, meadows and pastures*” only.

Water management plans: Contain environmental objectives for the protected areas with the identification of the mires water needs. Contain measures of “enhancing water retention”, which may be used as argument for wetland restoration. nevertheless other measures, as building water reservoirs and enhancing “river maintenance” may be destructive for peatlands in river valleys.

Rural Development Plan: Agri-environmental-climatic schemes are available. Among others, the scheme “Peatlands” may be applied if the peatland character of the ground is confirmed by certified expert. The payment ca 150 €/ha annually is paid for maintaining peatland by avoiding or ceasing: draining, peat excavation, fertilization and the removal of trees and sprouts. If mowing is necessary and prescribed by expert the payment may be increased to ca 300 €/ha. In all agrienvironmental contracts, new draining or restoring old drainings are forbidden, with the exception of measures necessary for biodiversity conservation and prescribed by expert. On the other hand, regular mowing is obligatory in most of the schemes, which exclude ground too wet to be mowed.

Other financial plans: PAF for Natura 2000 identifies needs of restoration of ware conditions of natural habitats. National operational programme “Infrastructure and Environment, so as 16 regional operational programmes, contain measures which may be applicable for wetlands restoration, nevertheless the amount dedicated in less than half of the amount needed only for Natura 2000 sites as identified in PAF.

Problematic aspects and bottlenecks

- The legal framework is relevant mostly for preventing deterioration of the most natural mires, hosting typical species and habitats, important for biodiversity, especially if the mire is designated as natural protected area. But, although the system seems to be “theoretically” appropriate and sufficient, in practice, some small but dispersed implementation gaps exist. The most important gaps are:
 - draining peatlands by renewing and “maintenance” of old ditches,
 - dispersed exploitation of small amounts of peat by digging small ponds,
 - protected area general exemption for “projects of public interests”, general exemption for “landscape protection zone” even in national parks and nature reserves,
 - low quality of many impact assessment reports, followed by low quality of impact assessment procedures,
 - ineffective system of enforcing existing law and pursuing violations.
- The same legal framework is not effective in stimulating restoration of degraded peatland. In practice, the system prioritises the conservation and maintenance of the present status and “business as usual”, which means the system rather freeze the peatlands in their unfavourable status.
- Peatland restoration is blocked, limited or slowed down mainly by:

- lack of effective system of land acquisition, not considering the restoration of ecosystem services as public interest for legal purposes,
- Difficult formal requirements for implementing restoration measures (collecting all necessary permits for blocking ditches by small dams may be two times more expensive and 20 times more time consuming as building these dams).
- Due to above limitations, only small part of degraded peatlands seems to be “restorable”.
- One of the main weakness of the system is focusing on biodiversity only (species, habitats), not on the function of peatlands in the landscape and ecosystem services provided. There are only a few examples of real estimation & valuation of peatlands & wetlands ecosystem services applied in Poland and no experience of taking it into consideration in the environmental impact assessment procedures or in the land use planning.
- Although the agri-environmental policy contains some measures supporting conservation of certain mire habitats, it generally requires the application of regular annual mowing, which is followed by at least some draining.
- Peatlands are almost absent in national strategic planning, despite the real peatlands importance for achieving objectives like carbon storage, water retention, natural flood protection.

Recommendations

- The legal system does not need to be substantially changed; rather the practice of implementation should be improved. Guidances on including peatlands in environmental impact procedures, enforcing formal protection requirements for peatlands and peatland’s protected species, formulating conservation objectives, establishing water-environmental objectives for water management, are needed.
- Guidance on field estimating and valuation of peatlands ecosystem services, and including the services in land use planning and impact assessment procedures.
- Simplification of formal requirements for peatlands restoration measures. Defining restoration formally as public interest and allow compensations and expropriations if necessary.

Literatura

- Andrzejewska M., Lechnio J., Mikołajczyk P., Rusztecka M., Szewczyk M., Tederko Z. 2014. Wycena usług ekosystemowych dla obszaru Ramsar: Wigierski Park Narodowy. Studium wyceny. Msc. dla Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, 127 pp.
- Biedroń I., Dubel A., Grygoruk M., Pawlaczyk P., Prus P., Wybraniec K. 2018. Katalog dobrych praktyk w zakresie robót hydrotechnicznych i prac utrzymaniowych wraz z ustaleniem zasad ich wdrażania. MGGP, msc. dla Ministerstwa Środowiska, 152 pp + załączniki.
[<https://www.mos.gov.pl/fundusze-srodowiskowe/poiis/aktualnosci/szczegoly/news/katalog-dobrych-praktyk-w-zakresie-robot-hydrrotechnicznych/>] dostęp 05.06.2018.
- Czaplak I., Dembek W. 2000. Torfowiska Polski jako źródła emisji dwutlenku węgla. Zeszyty Edukacyjne IMUZ 6: 61-71.
- Dembek W., Oświt J., Szewczyk M., 1999. Mokradła Polski - czym są obecnie? Aktualna problematyka ochrony mokradeł. Wyd. IMUZ Falenty: 29-38.
- Dembek W., Piórkowski H., Rycharski M. 2000. Mokradła na tle regionalizacji fizycznogeograficznej Polski. Wiadomości IMUZ 97: 1-135.
- European Commission 2016. Integration of Natura 2000 and biodiversity into EU funding (EAFRD, ERDF, CF, EMFF, ESF). Analysis of a selection of operational programmes approved for 2014-2020
[http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/docs/Natura2000_integration_into_EU%20funds.pdf], dostęp 8.06.2017.
- Hewelke E. A., Graczyk M. 2016. Usługi ekologiczne jako instrument wspierania decyzji w gospodarce przestrzennej i ochronie środowiska. Inżynieria Ekologiczna 49: 33-40.
[http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.baztech-1bb25426-02e8-4fcd-9c31-0cbd70db09dc/c/hewelke_uslugi_ekosystemow_49_2016.pdf], dostęp 05.06.2018.
- Humiczewski M. 2017. Przyszłość gospodarowania wodami. W: Durkowski T. (red.). Zlewnia rzeki Iny. Budowa niebieskiego korytarza ekologicznego wzdłuż doliny rzeki Iny i jej dopływów. Zachodniopomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Szczecinie. Szczecin, str. 141-157
[<http://www.lifeina.zzmiuw.pl/>], dostęp 20.02.2018.
- Joosten 2010. The Global Peatland CO2 Picture. Peatland status and drainage related emissions in all countries of the world. Wetlands International.
- Joosten H., Tannenberg F., Moen A. (eds.) 2017. Mires and peatlands of Europe: Status, distribution, and nature conservation. Schweizerbart Science Publishers. Stuttgart.
- Jurczuk S. 2012. Emisja dwutlenku węgla ze zmeliorowanych gleb organicznych w Polsce. Woda-Środowisko-Obszary Wiejskie 12, 3(39): 63-76.
- Oświęcimska-Piasko Z., Piórkowski H., Dembek W., Ostrzyżek S., Jakubowski W., Rycharski M., Szewczyk M., Siedlecki T., Grotek A. 2006. System Informacji Przestrzennej o Mokradłach Polski. Instytut Melioracji i Użytków Zielonych w Falentach, Zakład Ochrony Przyrody Obszarów Wiejskich [<http://www.gis-mokradla.info>], dostęp 26.03.2018.
- Panasiuk D., Miłaszewski R. 2015. Koszty środowiskowe różnych wariantów eksploatacji suchego zbiornika Racibórz Dolny. Gospodarka Wodna 2015, 1: 9-12.
- Pawlaczyk P. 2015a. Evaluation of EU funding programmes [Integration with Natura 2000 conservation priorities]. Msc. for DAPHNE – Institute of Applied Ecology.
- Pawlaczyk P. 2015b. Alkaline fens in Poland as a target of Natura 2000 management planning & impact assessment. International Congress for Conservation Biology, Montpellier 2015
[http://alkfens.kp.org.pl/wp-content/uploads/2013/01/10_Alkaline-fens-in-Poland-as-a-target-of-Natura-2000-management-planning-impact-assessment.pdf], dostęp 5.06.2018.

- Pawlaczyk P. 2017. Wybrane problemy monitoringu i oceny stanu torfowisk oraz ich usług ekosystemowych. *Studia i Materiały CEPL* 51, 2: 103-121
[http://cepl.sggw.pl/sim/pdf/sim51_pdf/Pawlaczyk_Pawlaczyk.pdf], dostęp 5.06.2018.
- Peters J., Unger M. 2017. Peatlands in the EU Regulatory Environment. Survey with case studies on Poland and Estonia. *BfN Skripten* 454: 1-103 [<https://www.bfn.de/en/service/publications/bfn-skripten.html>], dostęp 6.06.2018.
- Solon J., Roo-Zielińska E., Affek A., Kowalska A., Kruczkowska B., Wolski J., Degórski M., Grabińska B., Kończakowska E., Regulska E., Zawiska I. 2017. Świadczenia ekosystemowe w krajobrazie młodo-glacialnym. Ocena potencjału i wykorzystania. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN @ SEDNO Wydawnictwo Akademickie, Warszawa, 468 pp., [http://rcin.org.pl/Content/64395/WA51_83948_r2017_Swiadczenia-ekosyste.pdf], dostęp 05.06.2018.
- Wołejko L., Herbichowa M., Potocka J. 2005. Typological differentiation and status of Natura 2000 mire habitats in Poland. *Moore von Sibirien bis Feuerland (Mires from Siberia to Tierra del Fuego)*. *Stapfia* 85, 175-219.