

KONSULTACJE SPOŁECZNE JAKO ELEMENT PLANOWANIA OCHRONY OBSZARÓW NATURA 2000 NA PRZYKŁADZIE ZATOKI PUCKIEJ

Monika Agnieszka Michałek¹, Lidia Kruk-Dowgiało¹

¹ Instytut Morski w Gdańsku, ul. Długi Targ 41/42, 80-830 Gdańsk. e-mail: mmichale@im.gda.pl; kruk@im.gda.pl

STRESZCZENIE

Natura 2000 jest formą ochrony przyrody wprowadzoną w Polsce w 2004 r. Zgodnie z obowiązującym prawem konieczne jest zachowanie lub przywrócenie tzw. „właściwego stanu ochrony” gatunków i siedlisk występujących na obszarach Natura 2000, poprzez wprowadzenie odpowiednich „środków ochronnych”. Takimi środkami w przypadku obszarów zlokalizowanych na morzu są plany ochrony. Proces przygotowania dokumentów dla obszarów zlokalizowanych w rejonie Zatoki Puckiej tj.: PLB220005 Zatoka Pucka i PLH220032 Zatoka Pucka i Półwysep Helski, rozpoczął się w 2011 r. i trwał 38 miesięcy a jednym z jego istotnych elementów były konsultacje społeczne. Celem pracy jest omówienie roli konsultacji społecznych jako elementu planowania ochrony obszarów Natura 2000 w rejonie Zatoki Puckiej oraz analiza konfliktów pomiędzy określonymi celami ochrony i działalnością człowieka, które wymagały wypracowania kompromisowych rozwiązań. Niespodziewanie szeroki udział społeczeństwa w dyskusji dotyczącej zapisów w projektach planów ochrony, choć był procesem trudnym, niewątpliwie przyniósł wiele korzyści zarówno społecznych, jak i środowiskowych.

Słowa kluczowe: obszary Natura 2000, plany ochrony, Zatoka Pucka, konsultacje społeczne, konflikty, kompromis.

PUBLIC CONSULTATIONS AS A PART OF THE PLANNING PROTECTION OF NATURA 2000 SITES – THE PUCK BAY CASE STUDY

ABSTRACT

Natura 2000 network was implemented in Poland in 2004. Under current legislation, it is required to preserve or restore „favourable conservation status” of species and habitats within Natura 2000 sites by introducing appropriate „protection measures”. Such measures for marine areas are protection and management plans. Elaboration of that documents for two sites of the Puck Bay area: PLB220005 and PLH220032 started in 2011 and was carried out for 38 months. Public consultations were one of its crucial element. The aim of this paper is to discuss the role of public consultations as a part of the conservation planning process in the Puck Bay area and conflicts analysis. Surprisingly, wide public participation, even though it was a difficult process, undoubtedly brought benefits, on both social and environmental fields.

Keywords: Natura 2000 areas, protection plans, Puck Bay, public consultations, conflicts, compromise.

WPROWADZENIE

Polska zobowiązała się do wyznaczenia na swoim terytorium sieci Natura 2000 w Traktacie Ateńskim z dn. 16 kwietnia 2003 r., implementowanym do polskiego prawodawstwa wraz z ustawą z dn. 16 kwietnia o ochronie przyrody [Dz. U. 2013, poz. 627 z późn. zmian.]. Pierwsze obszary ochrony siedlisk zostały zgłoszone do Komisji Europejskiej w maju 2004 r., a w lipcu 2004 r. ukazało się rozporządzenie, w którym wyznaczo-

no obszary specjalnej ochrony ptaków i powołano pierwsze obszary morskie: PLB 220005 Zatoka Pucka, PLB220004 Ujście Wisły, PLB 990003 Zatoka Pomorska, PLB990002 Przybrzeżne Wody Bałtyku.

Zgodnie z obowiązującym prawodawstwem, w szczególności z art. 6 Dyrektywy Rady 92/43/EWG, art. 2 Dyrektywy Rady 2009/147/WE, Państwa członkowskie mają obowiązek zachowania lub przywrócenia tzw. „właściwego stanu ochrony” gatunków i siedlisk z załączników

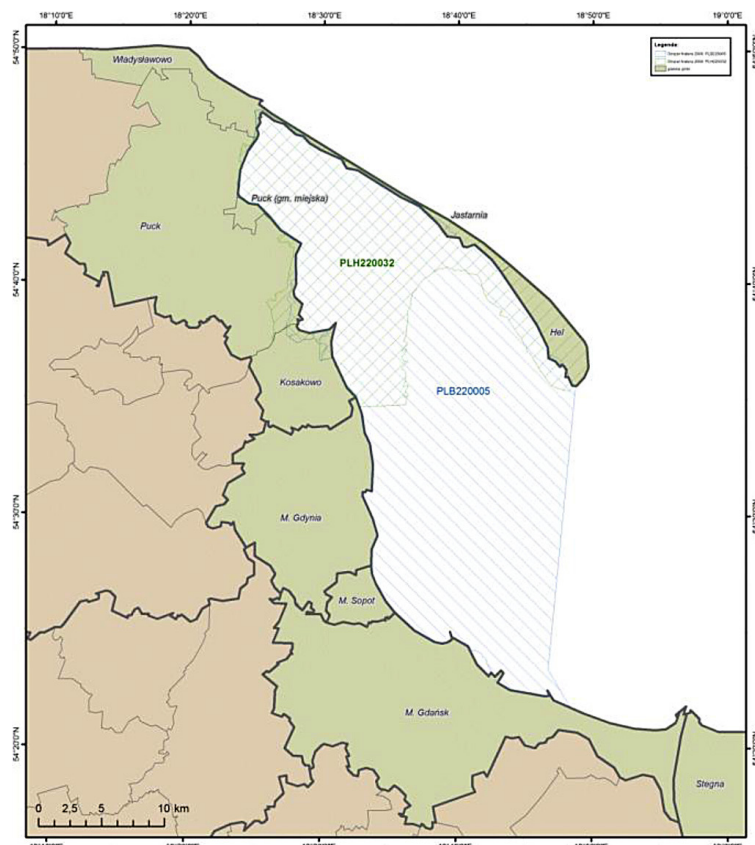
tych dyrektyw poprzez wprowadzenie „środków ochronnych”. W Polsce takimi środkami są, w przypadku obszarów zlokalizowanych na morzu, plany ochrony. Projekt planu ochrony powinien zostać sporządzony przez organ sprawujący nadzór nad obszarem Natura 2000 w ciągu 6 lat od daty zatwierdzenia przez Komisję Europejską tego obszaru jako mającego znaczenie dla wspólnoty lub też od dnia wyznaczenia obszaru specjalnej ochrony ptaków.

Proces przygotowania projektów planów ochrony (zwanych dalej planami) dla obszarów morskich zlokalizowanych w rejonie Zatoki Puckiej: PLB220005 Zatoka Pucka i PLH220032 Zatoka Pucka i Półwysep Helski, rozpoczął się 15 kwietnia 2011 r. i trwał łącznie 38 miesięcy. Jednym z jego istotnych elementów były konsultacje społeczne. Zakres i czas ich trwania, znacznie wykroczył poza wymagania ustawowe i metodyczne określone w Ustawie z dnia 3 października o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko [Dz. U. 2013, poz. 1235 z późn. zm.]. Biorąc pod uwagę rolę jaką Zatoka Pucka pełni w regionie uznano jednak, że udział społeczności lokalnej już we wczesnej w fazie tworzenia doku-

mentów, jest ważny z punktu widzenia minimalizacji późniejszych konfliktów (zarówno na tle ekologicznym, ekonomicznym jak i społecznym) mogących się ujawnić już podczas formalnych, prowadzonych przez Ministerstwo Środowiska konsultacji.

CHARAKTERYSTYKA OBSZARÓW NATURA 2000 W REJONIE ZATOKI PUCKIEJ

Łąkowo-morskie obszary Natura 2000: PLH220032 Zatoka Pucka i Półwysep Helski oraz PLB220005 Zatoka Pucka zlokalizowane są w regionie administracyjnym gdańskim, w województwie pomorskim, zaliczonym do kontynentalnego regionu biogeograficznego (rys. 1). Ze względu na unikatowe walory przyrodnicze, kulturowe i krajobrazowe obu obszarów Natura 2000, najbardziej dynamicznie rozwijającą się gałęzią gospodarki w rejonie są różne formy turystyki (wypoczynek nadwodny, sporty wodne, żeglarstwo przybrzeżne). Zatoka Pucka była niegdyś wydajnym łowiskiem dla rybaków z okolicznych wsi i miast, co ma odzwierciedlenie w znacznej liczbie portów i przystani rybackich.



Rys. 1. Struktura terytorialna analizowanych obszarów [Michałek i Kruk-Dowgiałło (red.) 2014]

Ponadto w rejonie Zatoki znajdują się dwa z czterech portów morskich handlowych – Gdańsk i Gdynia. Pozostałe istotne formy działalności gospodarczej to: działalność komunalna (kolektory ściekowe w Mechelinkach, Jastarni), zrzut solanki do wód Zatoki Puckiej związany z eksploatacją podziemnych magazynów gazu w Gminie Kosakowo, ustawowa ochrona brzegów, działalność wojskowa (od poligonów torpedowych i nawigacyjnych, poprzez liniowe instalacje podmorskie do stref ochrony bezpośredniej ośrodka czasowego Prezydenta RP), jak również eksploatacja kabli podmorskich (kable telekomunikacyjne w relacjach Gdynia-Hel oraz Gdynia-Gdańsk) oraz wysypisk urobku z robót hydrotechnicznych (3 kłapowiska) [Michałek i Kruk-Dowgiałło (red.) 2014].

Ostoja PLH220032 jest jedynym w kraju miejscem występowania siedliska 1160 „duża płytką zatoka” i związanych z nią morskich biotopów. Jest ponadto szczególnie istotna dla ochrony siedliska 1330 – „solniska nadmorskie”, ponieważ stanowi jeden z trzech krajowych obszarów (obok wstecznej delty Świny i obrzeży Zalewu Kamieńskiego) ich liczniejszego występowania w postaci dobrze wykształconej. Specyficzne warunki hydrologiczne i geomorfologiczne, wynikające z odizolowania akwenu Zatoki Puckiej od wód otwartego morza Półwyspem Helskim, morfologii dna, niewielkich głębokości oraz dopływu wód słodkich, przyczyniły się do ukształtowania specyficznych zbiorowisk wielogatunkowych łąk podwodnych wraz z towarzyszącymi im zespołami fauny dennej [Warzocha 2004, Michałek i Kruk-Dowgiałło (red.) 2014]. Łącznie w Ostoi zidentyfikowano 25 typów siedlisk z Załącznika I Dyrektywy Rady 92/43/EWG, w tym 12 spełnia kryteria uznania ich za przedmioty ochrony. Ponadto występują tu 3 gatunki roślin i 6 gatunków zwierząt z załącznika II będące przedmiotami ochrony, m. in. wywołujące wśród społeczności lokalnej emocje 2 gatunki ssaków morskich: foka szara i morświn [SDF a].

Drugim utworzonym w rejonie Zatoki Puckiej obszarem chronionym jest obszar PLB220005 obejmujący wody zachodniej części Zatoki Gdańskiej, pomiędzy wybrzeżem Półwyspu Helskiego na północy, wybrzeżem od Władysławowa do ujścia Wisły Śmiałej na zachodzie i południu (rys. 1). Wschodnią granicę stanowi linia przebiegająca pomiędzy ujściem Wisły Śmiałej a cyplem Półwyspu. Obszar obejmuje ponadto łąki nadmorskie koło Osłonina i Rewy.

Powierzchnia obszaru PLB wynosi 6243,4 ha, w tym część morska stanowi 99% powierzchni [Michałek i Kruk-Dowgiałło (red.) 2014]. Występuje tu co najmniej 28 gatunków ptaków z Załącznika I Dyrektywy Rady 2009/147/WE i 11 gatunków z Polskiej Czerwonej Księgi m. in. biegus zmienny, sieweczka obrożna, nur czarnoszyi. Koncentracje zimowe ptaków wodno-błotnych w obszarze przekraczają 20000 osobników [SDF b].

Odzwierciedleniem walorów przyrodniczych Zatoki Puckiej i Półwyspu Helskiego są ustanowione tam inne niż obszary Natura 2000 formy ochrony przyrody i krajobrazu takie jak: Nadmorski Park Krajobrazowy, rezerваты przyrody: Beka, Słone Łąki, Mechelińskie Łąki, Helskie Wydmy, użytek ekologiczny Torfowe Kłtyły, obszar HELCOM BSPA, Zespół Przyrodniczo-Krajobrazowy Helski Cypel.

KONSULTACJE SPOŁECZNE – ZAŁOŻENIA I UWARUNKOWANIA

Zarządzanie europejskimi obszarami chronionymi zmierza w kierunku zwiększania społecznego uczestnictwa w podejmowaniu decyzji dotyczących tych obszarów. Wśród zaleceń Unii Europejskiej odnośnie komunikacji społecznej jest zaangażowanie możliwie największej reprezentacji grup społecznych i uwzględnienie warunków lokalnych [Hibster 2008].

Przystępując do konsultacji społecznych Zespół opracowujący plany przyjął więc założenie, że powinny one zapewnić możliwie szeroką platformę dyskusji, w ramach której zostaną wypracowane zapisy zapewniające „właściwy stan” gatunków i siedlisk, będących przedmiotami ochrony w obu obszarach Natura 2000. Uznano, że z punktu widzenia celu konsultowanych planów jako dokumentów zawierających zalecenia ochroniarские, planistyczne i administracyjne, kluczowe zagadnienia do dyskusji powinny dotyczyć przede wszystkim identyfikacji i sposobów minimalizacji zagrożeń dla celów ochrony oraz rodzajów i sposobów realizacji działań ochronnych. Te elementy będą miały ponadto najbardziej znaczący wpływ na prowadzoną przez człowieka działalność.

Pomimo iż Zatoka Pucka jest jednym z lepiej poznanych akwenów polskich obszarów morskich to dotychczas nie prowadzono badań ukierunkowanych na ocenę stanu przedmiotów ochrony. W niektórych przypadkach (np. dla siedliska 1160 „duża płytką zatoka”) nie zostały również

opracowane metodyki oceny. Dlatego też Zespół realizujący Projekt, działając zgodnie z harmonogramem załączonym do wiążącej umowy, w zasadzie równoległe przygotowywał metodyki, prowadził badania środowiskowe i opracowywał zapisy do planów. Omówione uwarunkowania wykonania Zadania spowodowały, że podnoszone podczas spotkań konsultacyjnych zagadnienia wykraczały poza *stricte* założony cel i dotyczyły kwestii, które w założeniu nie powinny podlegać dyskusji (tj. wyników badań, czy przyjętych metodyk).

Konsultacje nie miały wyłącznie charakteru informacyjnego i poza przedstawieniem autorskich propozycji rozwiązań, dawały szansę na ich modyfikowanie, dzięki czemu konstruowanie zapisów w planach było bardzo dynamiczne. Takie założenie spowodowało efektywną pracę podczas spotkań, którą można podzielić na następujące etapy:

- Etap 1. poinformowanie o wynikach badań inwentaryzacyjnych oraz prac studialnych (spotkanie informacyjne),
- Etap 2. konfrontacja wiedzy poszczególnych Interesariuszy z wiedzą Zespołu realizującego Zadanie (warsztaty 1),
- Etap 3. prezentacja autorskich zapisów do projektów planów ochrony (warsztaty 2),
- Etap 4. wymiana opinii, identyfikowanie problemów, poszukiwanie kompromisowych rozwiązań (warsztaty 3),
- Etap 5. przedstawienie finalnej wersji zapisów do planów (spotkanie końcowe).

W pięciu spotkaniach odbywających się zgodnie z harmonogramem realizacji Zadania w okresie od marca 2013 do stycznia 2014 r. uczestniczyło od 49–148 osób. Ponadto zorganizowano 7 spotkań dodatkowych na bezpośrednią prośbę zainteresowanych – mieszkańców rejonu Zatoki Puckiej, przedstawicieli samorządów lokalnych, organizacji ekologicznych, czy instytucji naukowych [Barańska i in. 2014].

Przez cały okres trwania konsultacji społecznych opracowywanych planów złożone zostały 1034 wnioski i propozycje, spośród których 690 wpłynęło w formie pisemnej, natomiast pozostałe 344 zostały zgłoszone podczas spotkań [ibidem].

GLÓWNE POLA KONFLIKTÓW

Planowanie ochrony obszarów Natura 2000 na obszarach morskich różni się w znacznym stopniu od takiego procesu na lądzie przede wszystkim z powodu innych sposobów użytko-

wania terenu, jego administrowania, jak również z racji większej powierzchni obszarów chronionych oraz kosztowniejszego i trudniejszego sposobu uzyskiwania wiedzy o przedmiotach ochrony.

W trakcie przygotowania planów dla obszarów Natura 2000 w rejonie Zatoki Puckiej ujawniły się istotne pola konfliktowe spowodowane: brakami w wiedzy o środowisku (w tym o sposobach ochrony niektórych gatunków i siedlisk), skomplikowaną strukturą kompetencyjną w zakresie zarządzania obszarami morskimi oraz wieloma sposobami użytkowania terenu i istnieniem wielu grup Interesariuszy (niejednokrotnie reprezentujących sprzeczne ze sobą interesy). Poniżej scharakteryzowano najszerzej dyskutowane obszary konfliktów.

Braki w wiedzy o stanie przedmiotów ochrony i o zasadach funkcjonowania sieci Natura 2000 w Polsce

Konsultacje społeczne stanowią wciąż marginalny sposób kontaktowania się przedstawicieli różnych szczebli władzy i administracji publicznej, w tym organów sprawujących nadzór nad obszarami chronionymi, z Interesariuszami spoza aparatu administracyjnego. Dotychczasowy poziom partycypacji obywatelskiej w decyzjach podejmowanych w związku z powoływaniem obszarów chronionych i ich zarządzaniem można uznać za niski. Wynika to przede wszystkim z braku tradycji w tym zakresie, jak również ma odzwierciedlenie w powielanym stereotypie, iż jakiegokolwiek pytanie skierowane do społeczności ma charakter fasadowy i służy wyłącznie wypełnieniu procedur i norm legislacyjnych. Istotny problem, który ujawnił się w trakcie prac nad planami związany był z uchybieniami mającymi swoje źródło w początkowej fazie tworzenia obszarów Natura 2000 w Polsce (przed rokiem 2004). Dotyczy on braków informacyjnych co do celów powołania obszarów, sposobów wyznaczania granic, podstaw merytorycznych ochrony poszczególnych gatunków i siedlisk, oraz konieczności prowadzenia działań dla utrzymania przynajmniej ich obecnego stanu. W pewnym sensie usprawiedliwiony był więc duży ładunek emocjonalny wystąpienia niektórych Interesariuszy i negowanie wszelkich proponowanych rozwiązań jak również powszechne oczekiwanie, że procedowane dokumenty rozwiążą wszystkie problemy związane z ochroną przyrody i działalnością gospodarczą w rejonie Zatoki Puckiej. W trakcie

spotkań prowadzonych w ramach Zadania ujawniła się, jako dominująca, postawa nieufności społeczności lokalnej do tej formy działalności ochronnej oraz postrzeganie koniecznych regulacji ochronnych jako autorytarnych i zagrażających, zwłaszcza prawom obywatelskim i prawom własności. Miało to odzwierciedlenie w licznych pismach z uwagami i wątpliwościami dotyczącymi podstaw funkcjonowania obszarów w rejonie Zatoki Puckiej, czy stosowanej nomenklatury np. *„Prosimy wskazać czy i kiedy zostały przeprowadzone konsultacje społeczne do konkretnych propozycji tworzenia, planowania lub zmian granic obszarów Natura 2000 z mieszkańcami Swarzewa i Radą Gminy Puck (...). Czy w granicach obszaru Natura 2000 znajdowały się kiedykolwiek tereny lądowe. Proszę o podanie daty oraz na podstawie jakiego aktu prawnego to nastąpiło (...).”*; *„Nazwy np. Duża, płytka zatoka – co to jest? Ustalić nazewnictwo wg przepisów Urzędu Morskiego – znane rybakom”*.

Pluralizm zarządzania obszarami Natura 2000 w rejonie Zatoki Puckiej

Dwudzielność obszaru – ląd i morze – jest cechą wyróżniającą zarówno w kontekście środowiskowym jak i w administrowaniu oraz zarządzaniu obszarem. Część lądowa w zakresie ochrony przyrody podlega Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku, z wyłączeniem działań w Nadmorskim Parku Krajobrazowym, za które odpowiada Marszałek. Zaś część morska obszaru jest zarządzana przez Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni.

Ten pluralizm zarządzania powoduje szereg wewnętrznych problemów w decyzjach administracyjnych i planowaniu przestrzennym, które zastał Zespół przygotowujący plany. I tak na przykład: zgodnie z ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody [Dz. U. 2013, poz. 627 z późn. zmian.], Sejmik województwa pomorskiego określił na drodze uchwały zakazy właściwe dla parku krajobrazowego (tu Nadmorskiego Parku Krajobrazowego). W dokumencie tym, poza zakazami dotyczącymi części lądowej Parku, znalazły się zapisy związane z ograniczeniami poruszania się jednostek pływających po wodach Zatoki Puckiej. Okazało się jednak, że organem kompetentnym w zakresie ustanawiania takich nakazów w wodach wewnętrznych, zgodnie z art. 42 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich RP i administracji morskiej

[Dz. U. 2013, poz. 934], jest Dyrektor Urzędu Morskiego. W trakcie pracy nad planami dotychczasowe zakazy zostały więc uchylone.

Zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody [Dz. U. 2013, poz. 627 z późn. zmian.] Zespół opracowujący dokumentację był zobligowany ponadto do ich przedstawienia dyrektorom właściwych Regionalnych Dyrekcji Lasów Państwowych w celu ich zaopiniowania. Tak więc wszystkie wymienione Instytucje miały realny wpływ na kształt proponowanych zapisów ochronnych.

Cele ochrony obszaru a działalność człowieka („konflikt interesów”)

Niewątpliwie należy stwierdzić, że podstawowym zagrożeniem dla celów ochrony obu omawianych obszarów w rejonie Zatoki Puckiej i Półwyspu Helskiego jest brak zrównoważenia prowadzonej gospodarki z wrażliwością/odpornością środowiska na czynniki degradujące. Cały region z siecią licznych powiązań gospodarczych, ma przede wszystkim ogromne znaczenie dla rozwoju turystyki i przybrzeżnego rybołówstwa [Błaszowska 2007a i b].

Poniżej opisano najistotniejsze problemy dyskutowane podczas konsultacji.

- **Konflikt: cele ochrony – ochrona przeciwpowodziowa w obszarze**

Większość brzegów Bałtyku południowego podlega przejściowej lub trwałej erozji a Półwysp Helski to rejon o bardzo dużej dynamice zmian linii brzegowej. Większość płaskich i niskich brzegów Półwyspu pozostaje w zasięgu oddziaływania wysokich stanów wody i nabiegającego falowania oraz zagrożeń przez spiętrzone zwały lodu [Szarafin i in. 2012].

Społeczność lokalna zachowała jeszcze w pamięci wydarzenia mające miejsce w sezonie jesienno-zimowym 1988/89, kiedy to na skutek gwałtownych sztormów, zniszczeniu uległa znaczna część linii brzegowej i pojawiło się ryzyko przerwania ciągłości Półwyspu Helskiego. Z drugiej strony negatywne środowiskowe skutki nieracjonalnie prowadzonych wówczas działań, polegających na wykonaniu prac czerpalnych w płytkim akwenu Zatoki Puckiej i wykorzystaniu pozyskanego w ten sposób materiału do refulacji brzegów są dziś nie do podważenia [Kruk-Dowgiałło i Opióła (red.) 2009]. Główny konflikt pomiędzy celami ochrony a działalnością ludzką

związaną z ochroną brzegów w rejonie Zatoki Puckiej jest zatem spowodowany z jednej strony faktem wysokiej rangi przyrodniczej i specyfiki obszaru obejmującego niskie, bagienne lub wręcz zatorfione wybrzeże morskie; a z drugiej koniecznością ochrony życia ludzkiego i mienia czyli istnieniem tzw. „nadrzędnego interesu publicznego”. Pojęcie to, w trakcie konsultacji, podlegało jednak swego rodzaju nadinterpretacji. Ustalanie *a priori*, że pewne kategorie działań (w tym wypadku działania przeciwpowodziowe) ze względu na sam swój cel, będą wyłączone spod zaplanowanych środków ochronnych jest nieprawidłowe. Oczywiście jest, że do ochrony przeciwpowodziowej powinno wskazywać się brzegi o stałych tendencjach erozyjnych, których zaplecze jest w wysokim stopniu zagospodarowane. Nawet wówczas prace hydrotechniczne powinny być jednak prowadzone selektywnie, z uwzględnieniem specyfiki przyrodniczej i poprzedzone wnikliwą oceną zysków i strat. Początkowo takie podejście Zespołu opracowującego zapisy w planach spotkało się z niezrozumieniem, choć wynika również z odrębnych przepisów (Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich” [Dz. U. Nr 67, poz. 621 z późn. zmian.] i ratyfikowanych przez Polskę rekomendacji (na przykład zalecenie HELCOM 16/3). W dalszej dyskusji pojawiały się ze strony Interesariuszy propozycje zapisów potwierdzające, że elastyczność w zakresie ochrony brzegów jest absolutnie niezbędna dla pogodzenia celów społecznych z utrzymaniem przynajmniej nie pogorszonego stanu przedmiotów ochrony w obszarach Natura 2000 np. „*Decyzja o sztucznym zasilaniu powinna zostać podjęta na podstawie analizy rozpatrującej wszystkie najważniejsze spodziewane wartości uzyskane oraz spodziewane wartości utracone, w tym straty przyrodnicze*”. Można zatem uznać, że w ramach tego konfliktu wypracowano kompromis.

- **Konflikt: śmiertelność ssaków morskich a rybołówstwo**

Akwen Zatoki Puckiej był w przeszłości miejscem powszechnego występowania foki szarej. Obecnie większość obserwacji tych zwierząt pochodzi z sąsiedniego obszaru ujścia Przekopu Wisły, gdzie istnieją dogodnie dla nich miejsca odpoczynku w postaci tworzących się przy ujściu piaszczystych łach (jest to jednocześnie część obszarów Natura 2000 PLB220004 Ujście Wisły i

PLH220044 Ostoja w Ujściu Wisły oraz rezerwat faunistyczny ptaków „Mewia Łacha”). Najprawdopodobniej Zatoka Pucka jest dla foki szarej tylko częścią obszaru żerowania, stąd też stosunkowo niewiele doniesień o jej obserwacji w tym akwenie [Gójska 2012a]. W przypadku morświna brakuje szczegółowej wiedzy o tym, które rejon polskich obszarów morskich są szczególnie cenne dla osobników tego gatunku. W ocenie ekspertów ze Stacji Morskiej Instytutu Oceanografii UG w Helu, jednym z takich miejsc może być Zatoka Pucka, której środowisko stwarza morświnom dogodne warunki do rozrodu i odchovu młodych [Gójska 2012 b, www1].

Występowanie foki (która zgodnie z zał. II Dyrektywy Rady 92/43/EWG i obowiązującym Standardowym Formularzem Danych obszaru PLH220032 [SDF a] jest w nim przedmiotem ochrony) w miejscu gdzie prowadzone jest rybołówstwo jest istotnym czynnikiem konfliktowym, wynikającym z ponoszenia przez rybaków strat ekonomicznych spowodowanych wyżeraniem przez foki złowionych ryb. Obowiązujące przepisy w zakresie odszkodowań za straty spowodowane przez zwierzęta nie przewidują rekompensat finansowych za szkody powodowane przez foki, jak ma to miejsce w przypadku bobra czy wilka [zgodnie z art. 126 ust. 1, pkt. 5 oraz ust. 2 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz. U. 2013 r., poz. 627 z późn. zmian.]. Choć skala zjawiska na obszarze Zatoki Puckiej nie została dotąd poddana ocenie przez niezależnych ekspertów wywołało ono bardzo żywiołową dyskusję. Propozycje rozwiązań padające ze strony Interesariuszy były skrajne – od wyeliminowania rybołówstwa z obszaru np.: „*Wnioskujemy o wprowadzenie do planu ochrony obszaru zapisów ograniczających lub likwidujących połowy dennymi sieciami skrzelowymi np. poprzez wprowadzenie zakazu stosowania połowów przy użyciu tych narzędzi w całym obszarze Zatoka Pucka i Półwysep Helski PLH220032*” do – wręcz odwrotnie – ograniczenia liczebności populacji foki w obszarze, a nawet jej eradykacji np. „*Wymazać wszystkie wpisy mające na celu zniszczenie rybołówstwa przybrzeżnego, zabronić rozmnażania fok i wypuszczania ich na naszych wodach, objąć ochroną zawód rybak (...)*”.

Istotnym sposobem minimalizacji konfliktów na tle ssaki morskie – rybołówstwo, wskazywanym przez wielu ekspertów biorących udział w dyskusji, jest opracowanie i przetestowanie w polskich warunkach a następnie wdrożenie alter-

natywnych sposobów i narzędzi połowowych, które byłyby odporne na zniszczenie [Vetema i Ložys 2009; www2].

Alternatywne narzędzia połowowe powinny być ponadto testowane i wdrażane w celu minimalizacji przyłowu morświna i ptaków nurkujących (patrz też konflikt: śmiertelność ptaków a rybołówstwo). Rozwiązanie to, choć wymaga współpracy wielu zainteresowanych stron oraz znacznych nakładów czasowych i finansowych, niewątpliwie jest właściwym kierunkiem działań, stąd ostateczna wersja zapisu wskazująca na konieczność promowania i wdrażania nowych narzędzi połowowych uznanych za bezpieczne dla morświna w terminie do 5 lat od zatwierdzenia planu ochrony.

Szczególnie w przypadku morświna, najistotniejsze wydaje się jednak w pierwszej kolejności zweryfikowanie wiedzy co do występowania gatunku na obszarze Zatoki Puckiej, co nie było możliwe w ramach Zadania a co z pewnością wyciszyłoby narastające na tym polu od lat emocje („*Tworzy się projekt dla czegoś co w chwili obecnej prawie nie występuje tj. foki szarej i morświnów. Dokładniejszą tezę ich liczniejszego pojawiania się lub nie będziemy znali za 2/3 lata*”). Z pewnością ułatwiłoby to merytoryczną dyskusję odnośnie dalszego kierunku działań ochronnych. Finalnie Zespół opracowujący plany zaproponował szczegółowy program badań morświna [Michałek i Kruk-Dowgiałło (red.) 2014].

- **Konflikt: śmiertelność ptaków a rybołówstwo**

Konflikt rybołówstwo – ochrona przyrody pojawił się ponownie w kontekście negatywnego zjawiska przyłowu ptaków morskich, który wskazywany jest jako istotne zagrożenie dla ich populacji we wszystkich krajach nadbałtyckich [Zydelis i in 2009]. Zagrożenie to jest na tyle duże, iż skłoniło Komisję Europejską do opracowania specjalnego programu działań [COM (2012) 665] zmierzającego do ograniczenia spowodowanej przyłowem śmiertelności ptaków morskich. Niestety pełne ilościowe rozpoznanie rozmiarów przyłowu na obszarze PLB Zatoka Pucka, czy czynników kształtujących zmienność zjawiska w czasie nie było możliwe w ramach realizowanego Zadania. Te braki wiedzy okazały się swoistą kartą przetargową w dyskusji. Zaproponowane ostatecznie rozwiązanie zmierza do wdrożenia „Programu ograniczania śmiertelności ptaków” w wyniku przyłowu w sieciach rybackich, które-

go najważniejszym elementem jest, w pierwszej kolejności, monitoring zjawiska przy udziale niezależnych obserwatorów, a w następnej, w przypadku wystąpienia przyłowu o określonej skali, czasowe wstrzymanie połowów [Michałek i Kruk-Dowgiałło (red.) 2014]. W tym miejscu należy jednak podkreślić, że zapis ten, pomimo że został zmodyfikowany i należy go uznać za kompromisowy, spotkał się z dezaprobatą i brakiem akceptacji środowiska rybackiego (np: „*Wykreślić zapis w całości z uwagi na niemożność przeprowadzenia monitoringu w praktyce, związaną z ograniczeniami na łodziach: brak miejsca dla obserwatora (...). Umieszczenie kamer wideo na jednostkach, oprócz trudności technicznych związanych z zainstalowaniem sprzętu wiązałoby się na zbyt daleko idącą ingerencję w prywatność załogi pracującej na jednostce*”).

- **Konflikt: cele ochrony a presja turystyczna na morzu**

Zwiększenie antropopresji będącej wynikiem nasilenia ruchu jachtów, motorówek, skuterów wodnych i różnych form surfingu na akwenach o dużym znaczeniu dla ptaków w okresie ich nasilonych migracji, tj. lipiec-październik, marzec-maj dotyczy całego obszaru Zatoki Puckiej. Płoszenie ptaków w niewielkiej skali przekłada się na pogorszenie ich kondycji i warunków życia, w przypadku dużego natężenia powoduje zaś opuszczenie siedlisk [Meissner i in. 2014]. W pierwszej fazie konsultacji planowano ograniczyć ruch jednostek motorowych na całości obszaru (co było zbieżne z uchwałą ws. Nadmorskiego Parku Krajobrazowego). W wyniku dyskusji i postulatów Interesariuszy aby „*Ewentualne zakazy wstępu lub poruszania się z określonymi rodzajami napędu lub określonymi prędkościami, były wprowadzane wyłącznie na jednoznacznie zdefiniowanych akwenach (np. w pasie przybrzeżnym, w rejonie rezerwatów, lęgówisk ptaków), w określonych porach roku i dotyczyły tylko tych rodzajów sprzętu, dla których zagrożenie jest bezspornie udokumentowane*” takie akweny zostały zdefiniowane.

Uznano, że zagrożenie dotyczy przede wszystkim pasa wód wzdłuż Półwyspu Helskiego pomiędzy Władysławowem i Juratą, rejonu w sąsiedztwie tzw. Ryfu Mew oraz ujść rzecznych. W kontekście ochrony awifauny oznaczało to konieczność zaproponowania wyłączenia niewielkich, aczkolwiek ważnych dla ptaków w części akwenu Zatoki Puckiej z ruchu jednostek pływających.

jących. Finalny zapis w planie można więc uznać za kompromisowy.

- **Konflikt: cele ochrony a presja turystyczna w części lądowej obszaru**

Wzrost powierzchni trwale zainwestowanych, wydłużenie się sezonu turystycznego, a co za tym idzie większa ilość turystów na obszarze Półwyspu Helskiego skutkują degradacją siedlisk przyrodniczych i negatywnym wpływem na faunę i florę rejonu. Newralgicznym miejscem jest strefa brzegowa Zalewu Puckiego (a jednocześnie siedliska „duża płytką zatoka”), historycznie porośnięta przez szuwar trzcinowy, a obecnie poddana silnej antropopresji [Gerstmannowa i in. 1995, Herbich i Skóra 2010, Michałek i Kruk-Dowgiałło (red.) 2014]. Zespół opracowujący plany zaproponował liczne rozwiązania m. in.: odstąpienie od intensywnego użytkowania 50% długości brzegu w ramach kempingów i sukcesywne odtwarzanie zespołu naturalnie występującej roślinności szuwarowej; stosowanie w miejscach występowania szuwaru trzcinowego, na terenie kempingów/kąpielisk rozwiązań umożliwiających dostęp do wody, np. kładek, sezonowych pomostów, ale jednocześnie chroniących roślinność nadbrzeżną przed niszczeniem; czy niedopuszczanie operowania ciężkim sprzętem w strefie plaż za określonymi wyjątkami, zmierzając do poprawy stanu siedliska „duża płytką zatoka”. Zapisy wyraźnie wskazują na konieczność uwzględniania w obecnie prowadzonej i planowanej w perspektywie okresu obowiązywania dokumentu, działalności turystycznej, warunków środowiskowych, naturalnej pojemności terenu i wrażliwości na antropopresję. Przedstawione wyżej rozwiązania spotkały się z dużym oporem społecznym (np. *„Niedopuszczalnym pomysłem jest zamykanie prawie 50% linii brzegowej w celu odtworzenia szuwarów - szuwały stanowią „zagrożenie” dla wind i kitesurferów. Wzdłuż Zatoki powinny pojawić się ścieżki spacerowe a nie dzikie szuwały i zarośla”*) ale stanowią one niezbędny konsensus pomiędzy potrzebami ochrony a działalnością ludzką.

PODSUMOWANIE

Szeroki udział społeczeństwa w konsultacjach dotyczących planowania ochrony obszarów Natura 2000 w rejonie Zatoki Gdańskiej, choć był procesem trudnym, niewątpliwie przyniósł

wiele korzyści zarówno społecznych, jak i środowiskowych. Składane na każdym etapie prac uwagi przyczyniły się do poprawy jakości procedowanych dokumentów i dostosowanie ich do istniejących uwarunkowań przyrodniczych i społeczno-ekonomicznych obszaru, zaznaczyć należy jednak że pomimo 10-miesięcznej dyskusji konsensus nie zawsze był możliwy. Ujawnione w procesie konsultacji rozbieżne cele i interesy poszczególnych grup stanowią oczywisty i naturalny przejaw aktywności społecznej, choć często aktywność ta przybierała charakter emocjonalny i niemerytoryczny. W dyskusji tej interesariusze spoza środowiska naukowego czasami zapominali, iż nadrzędnym celem tworzenia planów ochrony jest przede wszystkim utrzymanie właściwego stanu ochrony przedmiotów ochrony lub też, w miarę możliwości, jego poprawa a nie tworzenie pod naciskiem „wydmuszek” prawnych utrzymujących negatywne trendy. Zespół przygotowujący plany nie bagatelizował specyfiki obszaru i na każdym etapie prac prowadził dyskusje w kierunku osiągnięcia kompromisu, jednak był posądzany o „ekoterrorizm” i działanie niezgodne z Konstytucją RP oraz szeroko pojętym interesem człowieka. Równoległe do prowadzonej w procesie konsultacji oficjalnej i otwartej dyskusji, odbywał się swego rodzaju negatywny proces medialny, angażujący nawet środki przekazu (telewizję, radio, fora na portalach internetowych) i gremia nie będące bezpośrednio zaangażowane w sprawę, a i często pozbawione wiedzy na temat obszaru, czy co ważniejsze treści konsultowanych dokumentów.

Ujawnione podczas konsultacji pola konfliktowe, mają często swoje źródło jeszcze przed powołaniem sieci Natura 2000 i nie są z nią bezpośrednio związane. Rozwiązanie problemów wymaga często rozwiązań systemowych i wykracza poza ramy planów ochrony obszarów. Niewątpliwie należy stwierdzić, iż w perspektywie obowiązywania planów ochrony (20 lat od momentu implementacji rozporządzeń), zarówno właściwe realizowanie celów ochrony przyrody na obszarach Natura 2000 jak i marketingowe ich wykorzystanie jako obszarów cennych i unikatowych, wymaga zwiększenia świadomości ekologicznej społeczeństwa i władz samorządowych, tak aby potencjalny rozwój turystyczny odbywał się w sposób zrównoważony. Istnieje potrzeba zadbania, aby maksymalnie duży odsetek osób żyjących w rejonie obszarów Natura 2000 w rejonie Zatoki Puckiej stał się ekonomicznym beneficjentem działań na rzecz właściwego

stanu przedmiotów ochrony i ich jakości. Może to dotyczyć prac przy ochronie brzegu w stanie gwarantującym przebieg naturalnych procesów ekologicznych, czy czerpania zysków z bogactwa zasobów wodnych, w szczególności z ichtiofauny, której zasoby powinny przekroczyć referencyjne poziomy ochrony i stać się obiektami trwałej gospodarczej eksploatacji. Może też przyczynić się do promocji walorów regionu, jak to ma miejsce np. na Mierzei Wiślanej.

Jednym z celów określonych w planie jest uzupełnienie wiedzy o przedmiotach ochrony w obszarze, co w perspektywie 20 lat jego obowiązywania może się wiązać z koniecznością weryfikacji zadań ochronnych. Problemem wymagającym szczegółowego zbadania jest na przykład przyłów ptaków i ssaków w sieci rybackiej. Umożliwienie lokalnej społeczności czynnego udziału w badaniach z jednej strony może stanowić zachętę ekonomiczną, z drugiej być istotnym elementem propagowania wiedzy o stanie ochrony obszaru wśród lokalnej społeczności jak również podtrzymaniem procesu udziału lokalnej społeczności w realizacji celów ochrony. To z kolei może przyczynić się do lepszego zrozumienia konieczności wykonywania poszczególnych zadań ochronnych.

Tymczasem, projekty planów ochrony obszarów Natura 2000 w rejonie Zatoki Puckiej tj. PLH220032 i PLB220005 wkrótce powinny stać się przedmiotem postępowania z udziałem społeczeństwa prowadzonego zgodnie z ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku... [Dz. U. 2013, poz. 1235 z późn. zm.]. Autorskie projekty planów ochrony i Program zarządzania [Michałek i Kruk-Dowgiałło (red.) 2014] zostały złożone na ręce organu sprawującego nadzór nad obszarami Natura 2000 w rejonie Zatoki Puckiej tj. Urzędu Morskiego w Gdyni w dniu 15 czerwca 2014 r. i jako jego własność mogą podlegać modyfikacjom i zmianom. Wykonawcom Zadania pozostaje życzyć sobie, że pilotażowe, omówione w niniejszej pracy konsultacje, przyczynią się do lepszego zrozumienia idei ochrony obszarów Natura 2000 w rejonie Zatoki Puckiej (i pośrednio być może i innych morskich obszarów tego typu), a wypracowane rozwiązania będą stanowiły podstawę do osiągnięcia właściwie pojętego kompromisu pomiędzy obowiązkiem zachowania obu obszarów Natura 2000 we właściwym stanie ochrony a działalnością człowieka w obszarze i to bez względu na finalną wersję dokumentacji jaka będzie podlegała ustawowym konsultacjom społecznym.

Podziękowania

Cytowane w niniejszej pracy fragmenty uwag Interesariuszy pochodzą z dokumentacji zebranej w ramach konsultacji społecznych.

LITERATURA

1. Barańska A., Kruk-Dowgiałło L., Michałek M., Tarała A. 2004. Raport z przebiegu konsultacji społecznych. Wykonano na zlecenie Urzędu Morskiego w Gdyni w ramach Zadania pn.: Opracowanie projektów planów ochrony obszarów Natura 2000 w rejonie Zatoki Gdańskiej i Zalewu Wiślanego. WW IM w Gdańsku Nr 6857. 18 s. oraz 4 załączniki.
2. Błaszowska B. 2007a. Plan lokalnej współpracy na rzecz ochrony obszaru Natura 2000. Zatoka Pucka i Półwysep Helski. Wykonano w ramach projektu TFPL2004/016-829.03.03. Gdańsk. 65 s.
3. Błaszowska B. 2007b. Plan lokalnej współpracy na rzecz ochrony obszaru Natura 2000. Zatoka Pucka. Wykonano w ramach projektu TFPL2004/016-829.03.03. Gdańsk. 61 s.
4. COM (2012) 665. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Plan działania na rzecz ograniczenia przypadkowego chwytania ptaków morskich w narzędzia połowowe.
5. Dyrektywa Rady 2009/147/WE w sprawie ochrony dzikiego ptactwa – Dz. Urz. UE L 20 z dnia 26 stycznia 2010 r.
6. Dyrektywa Rady 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej flory i fauny – Dz. Urz. UE L z dnia 22 lipca 1992 r.
7. Gerstmannowa E. (red.). 1995. Półwysep Helski. Przyrodnicze podstawy rozwoju. Praca zbiorowa. Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa, 79 s.
8. Gójska A. (red.) 2012a. Program ochrony foki szarej (*Halichoerus grypus*). 104 s.
9. Gójska A. (red.) 2012b. Program ochrony morświna (*Phocoena phocoena*). 93 s.
10. Herbich J., Skóra K.E. 2010. Diagnoza siedlisk przyrodniczych przekształconych w wyniku prac niwelacyjnych na obszarze kempingów „Solar”, „Kaper”, „Maszoperia”, „Ekolaguna” na Półwyspie Helskim. Ekspertyzy wykonane na zlecenie Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku. Maszynopis.
11. Hibsztter A. 2008. Komunikacja społeczna jako sposób przewycięzania konfliktów społecznych w parkach narodowych (wybrane przykłady). Zarządzanie krajobrazem kulturowym. Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego Nr 10. Komisja Krajobrazu Kulturowego PTG, Sosnowiec, 579–591.
12. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

13. Kruk-Dowgiałło L., Opióła R. (red.) 2009. Program rekultywacji wyrobisk w Zatoce Puckiej. Przyrodnicze podstawy i uwarunkowania. Praca zbiorowa. Zakład Wydawnictw Naukowych Instytutu Morskiego w Gdańsku. Gdańsk, 344 s.
14. Meissner W., Bzoma S., Pankau J., Matczak M., Zaucha J., Szarafin T., Karwik A., Uścińowicz Sz., Fac-Beneda J., Nowacki J., Boniecka H., Gajda A., Gawlik W., Pardus J. 2014. Zbiorcze sprawozdanie z analizy dostępnych danych i przeprowadzonych inwentaryzacji przyrodniczych (zebranie i analiza wyników inwentaryzacji, materiałów niepublikowanych i opracowań publikowanych, przydatnych do sporządzenia projektów planów) Zatoka Pucka (PLB 220005) w ramach Zadania pn.: Opracowanie projektów planów ochrony obszarów Natura 2000 w rejonie Zatoki Gdańskiej i Zalewu Wiślanego. WW IM w Gdańsku Nr 6823, 330 s. oraz 2 załączniki.
15. Michałek M., Kruk-Dowgiałło L. (red.) 2014. Program zarządzania dla rejonu Zatoka Pucka. Praca zbiorowa. Wykonano na zlecenie Urzędu Morskiego w Gdyni w ramach Zadania pn.: Opracowanie projektów planów ochrony obszarów Natura 2000 w rejonie Zatoki Gdańskiej i Zalewu Wiślanego. WW IM w Gdańsku Nr 6855, 396 s. oraz 5 załączników.
16. SDF a. Standardowy Formularz Danych obszaru Zatoka Pucka i Półwysep Helski 220032. Data aktualizacji 2014-04.
17. SDF b. Standardowy Formularz Danych obszaru Zatoka Pucka PLB 220005. Data aktualizacji 2014-04.
18. Szarafin T., Karwin A., Uścińowicz S., Boniecka H., Gajda A., Gawlik W., Fac-Beneda J., Nowacki J. 2012. Charakterystyka hydrologiczna i geomorfologiczna wraz z tempem nadbudowy stożka i zasięgu siedliska estuarium. Zatoka Pucka (PLB 220005). Praca wykonana na zlecenie Urzędu Morskiego w Gdyni w ramach Zadania pn. Opracowanie projektów planów ochrony w rejonie Zatoki Gdańskiej i Zalewu Wiślanego. WW IM w Gdańsku Nr 6692. 70 s.
19. Polska czerwona księga zwierząt. Kręgowce. 2001. Praca zbiorowa pod red. Z. Głowacińskiego. Państwowe Wydawnictwo Rolnicze i Leśne. Warszawa.
20. Traktat ateński z dn. 16 kwietnia 2003 r.
21. Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej – Dz. U. 2013, poz. 934.
22. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska – Dz. U. 2013, poz. 1232 z późn. zm.
23. Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich” – Dz. U. 2003 Nr 67, poz. 621.
24. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody – Dz. U. 2013, poz. 627 z późn. zm.
25. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko – Dz. U. 2013, poz. 1235 z późn. zm.
26. Vetemaa M., Ložys L. 2009. Use of by-catch safe fishing gear in pilot project areas. Report within LIFE Nature project “Marine Protected Areas in the Eastern Baltic Sea”, Reference number: LIFE 05 NAT/LV/000100. 17 s.
27. Warzocha J. 2004. Duże płytkie zatoki. [W]: Siedliska morskie i przybrzeżne, nadmorskie i śródlądowe solniska i wydmy. Poradnik ochrony siedlisk i gatunków Natura 2000 – podręcznik metodyczny. Tom 1. Red. Herbich J. Ministerstwo Środowiska, Warszawa, 54–60.
28. www1: http://www.morswin.pl/index_bas.php?Screen_Option=3&Page_ID=76&News_ID=357&from=dict&letter=A (data dostępu: 04.03.2015 r.).
29. www2: https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/25022/1/gupea_2077_25022_1.pdf (data dostępu 04.03.2015 r.).
30. Zalecenie HELCOM 16/3 – Zachowanie naturalnej dynamiki procesów brzegowych – przyjęte dnia 15 marca 1995 roku, w związku z artykułem 13 Konwencji o Ochronie Środowiska Morskiego Obszaru Morza Bałtyckiego z 1974 roku (Konwencji Helsińskiej).
31. Zydulis, R., Bellebaum, J., Osterblom, H., Vetemaa, M., Schirmeister, B., Stipniece, A., Daggys, M., van Eerden, M.R., and Garthe, S. 2009. Bycatch in gillnet fisheries - An overlooked threat to waterbird populations. *Biological Conservation* 142, 1269–1281.