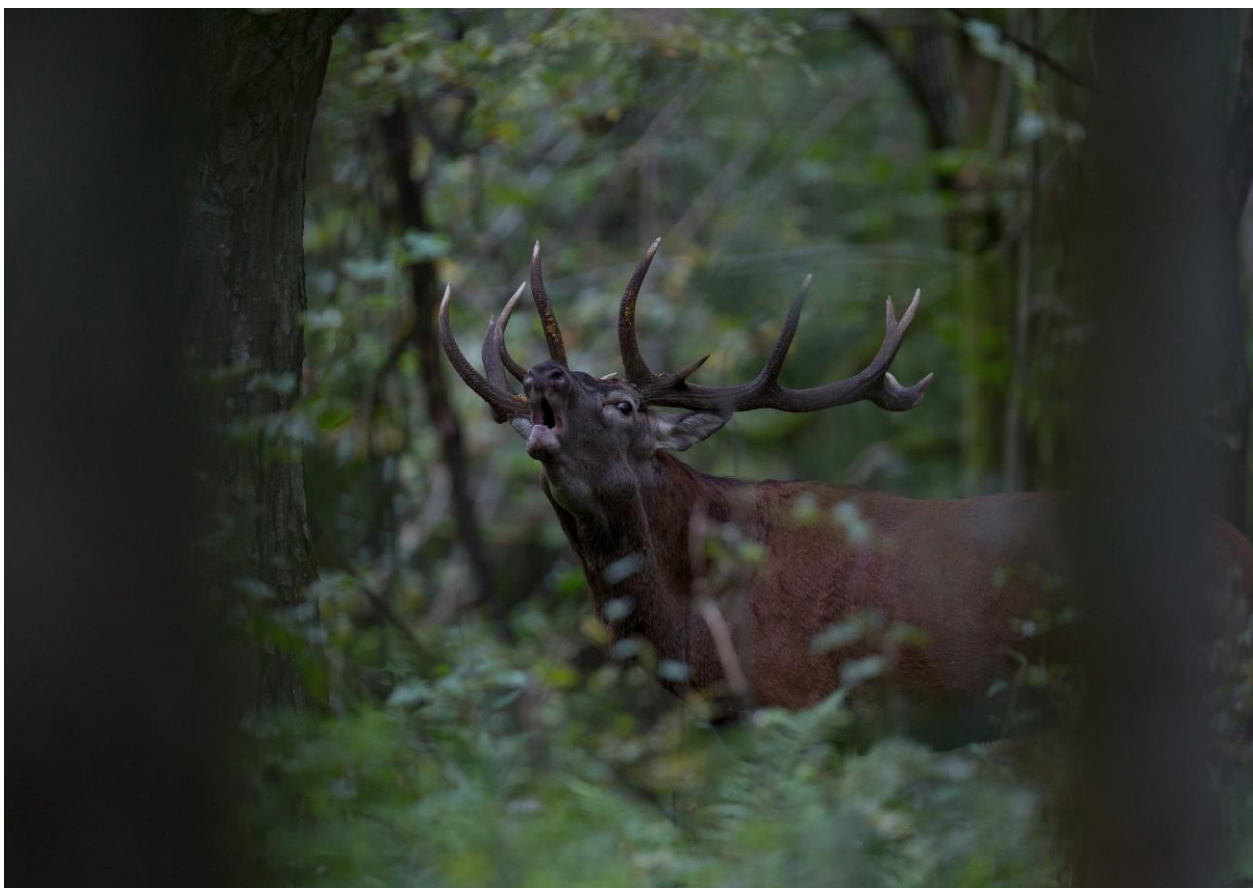


Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego a ochrona Puszczy Białowieskiej



Fot. Adam Wajrak

Spis treści

Słowniczek	3
1 Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego	4
1.1 Zobowiązania wynikające z Konwencji	4
1.2 Plan zarządzania	5
1.3 Lista światowego dziedzictwa w niebezpieczeństwie	6
2 Konwencja w Polsce	8
2.1 Konwencja w polskim porządku prawnym	8
2.2 Stosowanie Konwencji w Polsce	9
3 Konwencja a Puszcza Białowieska	10
3.1 Ochrona Puszczy Białowieskiej jako dziedzictwa o wyjątkowej powszechnej wartości ...	10
3.2 Plan zarządzania dla Puszczy Białowieskiej	11
4 Konwencja w praktyce	13
5 Podsumowanie	14

Słowniczek pojęć i skrótów

<i>UNESCO</i>	Konferencja Generalna Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury (ang. <i>The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>)
<i>Komitet Światowego Dziedzictwa</i>	ang. <i>World Heritage Committee</i>
<i>Lista</i>	Lista światowego dziedzictwa (ang. <i>World Heritage List</i>)
<i>Konwencja</i>	Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji
<i>Wytyczne Operacyjne</i>	Instrukcje dla państw-stron dotyczące właściwego wdrażania Konwencji
<i>Wyjątkowa wartość powszechna</i>	Kulturowe i/lub naturalne znaczenie, które jest tak wyjątkowe, że przekracza granice narodowe i ma uniwersalne znaczenie dla obecnego i przyszłych pokoleń całej ludzkości

1 Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego

Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego (dalej jako „Konwencja”) została przyjęta dnia 16 listopada 1972 r. w Paryżu przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury (UNESCO)¹. Stronami Konwencji są aktualnie 193 państwa, co oznacza, że została ona podpisana przez wszystkich członków Organizacji Narodów Zjednoczonych. Na Listę Światowego Dziedzictwa (dalej jako „Lista”) wpisanych jest obecnie 1121 obiektów znajdujących się na terytoriach 167 państw².

Konwencja powstała jako narzędzie prawa międzynarodowego, którego celem jest wspieranie ochrony dziedzictwa mającego „wyjątkową powszechną wartość”. Obiekty wpisane na Listę przedstawiają wyjątkową wartość ponadnarodową i ponadczasową, a ich ochrona leży we wspólnym interesie całej społeczności międzynarodowej i stanowi jej obowiązek wobec przyszłych pokoleń. Powszechność wartości dóbr chronionych przez Konwencję podkreślono w jej preambule, wskazując, że „uszkodzenie lub unicestwienie jakiegokolwiek dobra należącego do dziedzictwa kulturalnego lub naturalnego stanowi nieodwracalne zubożenie dziedzictwa wszystkich narodów świata”. Celem Konwencji jest ochrona zarówno dziedzictwa naturalnego, jak i kulturalnego.

1.1 Zobowiązania wynikające z Konwencji

Konwencja zobowiązuje państwa-strony do rozpoznania i wyznaczenia granic, ochrony, konserwacji, rewaloryzacji i przekazania przyszłym pokoleniom dziedzictwa kulturalnego i naturalnego o wyjątkowej powszechnej wartości (art. 3 i art. 4 Konwencji).

Rozpoznanie i wyznaczenie granic uznaje się za najważniejsze obowiązki stron Konwencji³, jako że te działania inicjują cały proces wpisania dobra na Listę. W jednym z komentarzy do Konwencji wskazano, że „ochrona jest rozumiana jako ochrona prawna lub zwyczajowa przed zagrożeniami oraz niekorzystnymi zmianami, natomiast konserwacja oznacza wszelkie działania związane z opieką nad miejscem”.⁴

Większość państw-stron Konwencji reguluje ochronę dziedzictwa w prawie krajowym, jednakże konieczne jest odróżnienie go od dziedzictwa mającego wyjątkową powszechną wartość w rozumieniu art. 1 i art. 2 Konwencji. Definicje tych pojęć mogą się nie pokrywać, co skutkowałoby ogólnym osłabieniem ochrony dóbr. W związku z tym, w celu wywiązania się z wyżej wymienionych obowiązków, władze państwa przystępującego do Konwencji powinny poczynić odpowiednie kroki prawne, które pozwolą na rozpoczęcie identyfikacji obiektów światowego dziedzictwa, a następnie na ich skuteczną ochronę zmierzającą do zachowania wszystkich aspektów ich wyjątkowej powszechnej wartości.

Znajduje to potwierdzenie w art. 5 Konwencji, stanowiącym, między innymi, że państwa-strony Konwencji będą się starały w miarę możliwości i odpowiednio do warunków właściwych dla

¹ Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji, Dz.U. 1976 nr 32 poz. 190.

² <https://whc.unesco.org/en/list/>

³ Boer, B., Article 3, Identification and Delineation of World Heritage Properties [w:] Francioni F., Lenzerini F., (red.), The 1972 World Heritage Convention: a commentary, Oxford: Oxford University Press, s. 86.

⁴ Piotrowska-Nosek K., Komentarz do Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego [w:] Zalaszińska K. (red.), Konwencje UNESCO w dziedzinie kultury. Komentarz, Warszawa 2014.

każdego kraju przedsięwziąć odpowiednie środki prawne, naukowe, techniczne, administracyjne i finansowe w celu identyfikacji, ochrony, konserwacji, rewitalizacji i ożywiania lub odtwarzania tego dziedzictwa.

Konwencja nie zawiera bezpośredniego odniesienia do dokumentów wykonawczych, z wyjątkiem regulaminu wewnętrznego Komitetu Światowego Dziedzictwa, który ma jednak ograniczony wpływ na stosowanie Konwencji w praktyce państw. Powstały jednak dokumenty takie jak zalecenia oraz wytyczne operacyjne do realizacji Konwencji, które wskazują kierunek interpretacji jej norm oraz pełnią rolę wspomagającą.

„Zalecenie w sprawie ochrony dziedzictwa kulturowego i naturalnego na płaszczyźnie krajowej”⁵ zostało przyjęte równolegle z Konwencją i w zamyśle ma ją uzupełniać. W jego treści można znaleźć między innymi wskazówki dotyczące ochrony dziedzictwa za pomocą państwowych środków prawnych, administracyjnych, finansowych oraz naukowych i technicznych. W Zaleceniu podkreśla się potrzebę ochrony prawnej dziedzictwa w dziedzinie ustawodawczej lub administracyjnej, zarówno w całości, jak i w poszczególnych jego elementach.

W wytycznych operacyjnych⁶ przygotowanych przez Komitet Światowego Dziedzictwa jeszcze bardziej dobitnie akcentuje się konieczność zapewnienia przez państwo odpowiednich długoterminowych prawnych, regulacyjnych i instytucjonalnych metod ochrony i zarządzania dobrami wpisanymi na Listę światowego dziedzictwa. Już na etapie zgłoszenia danego obiektu do wpisu na Listę, państwo-strona ma za zadanie wykazać, jakie środki zostały podjęte do jego ochrony, zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym. Ponadto każde kandydujące dobro musi posiadać odpowiedni plan zarządzania lub inny udokumentowany system zarządzania określający sposób zachowania wyjątkowej powszechnej wartości dobra.

Precyzyjne określenie zobowiązania państwa wobec konkretnego obiektu przejawia się w tak zwanym „Orzeczeniu wyjątkowej powszechnej wartości”, w którym ustala się wartość dobra i cechy tejże wartości. Po formalnym przyjęciu go przez Komitet Światowego Dziedzictwa obie państwa-strony związane są jego postanowieniami. K. Piotrowska – Nosek wskazuje, że zasadne może okazać się zapewnienie skuteczności orzeczenia w krajowym systemie ochrony dziedzictwa⁷. W kontekście Puszczy Białowieskiej, należy dodać, że ma ona formalnie przyjęte orzeczenie powszechnej wartości⁸.

1.2 Plan zarządzania

Kolejnym obowiązkiem Państwa-strony Konwencji jest stworzenie planu lub innego udokumentowanego systemu zarządzania dla każdego z obiektów wpisanych na Listę⁹. Celem planu zarządzania jest „zapewnienie efektywnej ochrony nominowanego obiektu dla obecnej i następnych generacji”.¹⁰ Jest to dokument o charakterze strategicznym, który musi zostać prawnie umocowany, aby możliwe było egzekwowanie jego postanowień. Inną cechą tego planu jest jego dynamika, która polega na systematycznym monitoringu sytuacji i celów planu.

⁵ Recommendation concerning the Protection, at National Level, of the Cultural and Natural Heritage, 16 November 1972.

⁶ Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention, WHC. 05/2 2 February 2005, str. 26-27

⁷ Piotrowska-Nosek K., Komentarz do Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, Komentarz do Art. 4, Art. 5, Art. 6, Art. 7 [w:] Zalaszińska K. (red.), Konwencje UNESCO w dziedzinie kultury. Komentarz, Warszawa 2014.

⁸ <http://whc.unesco.org/en/list/33>

⁹ zob. Committee Decision 30COM 11A.1 Presentation of the Periodic Report of Sections I and II of Europe; Operational Guidelines..., op. cit., str. 26-27

¹⁰ Operational Guidelines..., op. cit., para. 109

Plan zarządzania powinien obejmować cykl działań krótko, średnio i długoterminowych podejmowanych w celu ochrony, konserwacji i prezentacji dobra.¹¹ Ponadto zgodnie z wytycznymi Komitetu Światowego Dziedzictwa, skuteczny system zarządzania może w szczególności zawierać:

- a) gruntowne wspólne zrozumienie własności przez wszystkie zainteresowane strony;
- b) cykl planowania, wdrażania, monitorowania, oceny i informacji zwrotnej;
- c) zaangażowanie partnerów i zainteresowanych stron;
- d) przydział niezbędnych zasobów;
- e) budowanie potencjału; oraz
- f) odpowiedzialny, przejrzysty opis funkcjonowania systemu zarządzania.

Przy tworzeniu planu zarządzania pomocne mogą być przewodniki stworzone przez Niemiecki Komitet ds. UNESCO - „Management Plans for World Heritage Sites”¹² oraz - dla zasobów naturalnego dziedzictwa - przez Międzynarodową Unię Ochrony Przyrody (IUCN) - „Management Planning for Natural World Heritage Properties”.¹³ Ponadto, wiele aktualnych planów zarządzania jest dostępne na stronie internetowej UNESCO.¹⁴ Komitet UNESCO również udostępnia darmowe publikacje na temat zarządzania chronionymi obszarami.¹⁵

1.3 Lista światowego dziedzictwa w niebezpieczeństwie

Dobra, którym grozi poważne i ściśle określone niebezpieczeństwo, zostają wpisane na Listę światowego dziedzictwa w niebezpieczeństwie, co uregulowane jest w art. 11 Konwencji. Celem takiego wpisu jest zebranie odpowiednich środków oraz zmotywowanie społeczności międzynarodowej do działań na rzecz ratowania miejsca światowego dziedzictwa. Po usunięciu zagrożenia oraz jego skutków, dobra zostają skreślone z Listy dóbr w niebezpieczeństwie.

Zaniechanie odpowiednich działań ochronnych (prawnych, administracyjnych, faktycznych, w szczególności tych opisanych w planach zarządzania) mających na celu zachowanie wyjątkowej powszechnej wartości obiektu może też powodować decyzję Komitetu Światowego Dziedzictwa o wykreśleniu dobra z Listy, jeżeli jego stan uległ pogorszeniu na tyle, że dobro straciło te cechy, które zadecydowały o jego wpisie na Listę. Usunięcie z Listy nie jest uregulowane przepisami Konwencji, ale wspomina się o nim już w pierwszej wersji Wytycznych operacyjnych z 1977 r. Do wykreślenia obiektu z listy nie jest wymagana zgoda państwa-strony, ale przewidziane są konsultacje¹⁶.

¹¹ Operational Guidelines..., op. cit., para. 109, tłumaczenie za: <https://swiatowedziedzictwo.nid.pl/media/uploads/dokumenty/wytyczne-operacyjne/wt-operacyjne-pol/wo2015-tekst-glowny-pl148421293082.pdf>

¹² B. Ringbeck, Management Plans for World Heritage Sites. A practical guide, Bonn, 2008, https://www.unesco.de/sites/default/files/2018-05/Management_Plan_for_World_Heritage_Sites.pdf (dostęp 3.12.2019)

¹³ IUCN, Management Planning for Natural World Heritage Properties. A Resource Manual for Practitioners, 2008, <https://www.iucn.org/content/management-planning-natural-world-heritage-properties-a-resource-manual-practitioners> (dostęp 27.02.2020)

¹⁴ https://whc.unesco.org/en/documents/?action=list&category=management_plans (dostęp 3.12.2019),

¹⁵ <https://whc.unesco.org/en/managing-natural-world-heritage/> (dostęp 27.02.2020)

¹⁶ Albrecht E., Gaillard B., Procedure for Delisting a Site From the World Heritage List: Is Delisting With Consent or Against the Wish of a State Party Possible?, Journal of Tourism and Hospitality Management, February 2015, Vol. 3, No. 1-2, 15-21.

Do dzisiaj z Listy usunięto dwa obiekty. Pierwszym z nich był Rezerwat Oryksa Arabskiego w Omanie, który został wykreślony na wniosek państwa-strony. Wykreślenie poprzedziło zmniejszenie powierzchni chronionego obszaru o 90%. Zostało to uznane przez Komitet Światowego Dziedzictwa za złamanie zasad określonych w Wytocznych Operacyjnych do Konwencji. Drugi przypadek tego typu konsekwencji dotyczy Drezdeńskiej Doliny Łaby w Niemczech. Spór pomiędzy UNESCO i Republiką Federalną Niemiec jako stroną Konwencji powstał ze względu na plan budowy mostu przez rzekę Łabę, który został uznany za niezgodny z koncepcją krajobrazu kulturowego w rozumieniu Konwencji. Druga część konfliktu dotyczyła wiążącego efektu Konwencji dla państw-stron. Decyzja o budowie mostu została podważona w oparciu zarówno o prawo administracyjne, jak i konstytucyjne, ale w ostatecznych rozstrzygnięciach Saksoński Sąd Administracyjny, Trybunał Konstytucyjny Wolnego Kraju Saksonia, a także Federalny Trybunał Konstytucyjny zdecydowały o kontynuacji budowy mostu. W tym kontekście uznano za konieczne zastanowienie się nad problemem prawidłowej transpozycji Konwencji, tak aby jej postanowienia były skuteczne także w krajach związkowych. Należy bowiem podkreślić, że Drezdeńska Dolina Łaby była odpowiednio chroniona na kanwie ustawy federalnej, ale nie związkowej, co w konsekwencji doprowadziło do nieodwracalnej utraty wyjątkowej powszechnej wartości i integralności dobra¹⁷.



Fot. Adam Wajrak

¹⁷ Gaillard B., Conflictive delisting process of a World Heritage Site in Germany: the case of the Dresden Elbe Valley.

2 Konwencja w Polsce

2.1 Konwencja w polskim porządku prawnym

Poprzez ratyfikację umowy międzynarodowej jaką jest Konwencja, państwo-strona otrzymuje pewne uprawnienia, ale jednocześnie nakłada się na nie określone obowiązki. Z jednej strony, ratyfikacji Konwencji towarzyszy możliwość wpisu krajowego obiektu na Listę oraz uzyskania międzynarodowej pomocy, w tym pomocy finansowej. Z drugiej strony, państwo musi przestrzegać postanowień Konwencji. Po wpisaniu na Listę obiektu leżącego na jego terytorium, państwo musi zrobić wszystko, co w jego mocy, aby chronić wyjątkową powszechną wartość i integralność tego dobra.

Wpis na Listę światowego dziedzictwa na podstawie art. 11 Konwencji implikuje fakt, że ochrona dobra nie jest regulowana już tylko w wewnętrznym prawie krajowym, ale w jego „ochronie ma obowiązek współdziałać cała społeczność międzynarodowa”, jak podkreśla się w art. 6 ust. 1 Konwencji.

Polska ratyfikowała Konwencję w 1976 r., tym samym uznając ją za część polskiego porządku prawnego. Art. 91 ust. 1 Konstytucji wskazuje, że ratyfikowana umowa międzynarodowa jest bezpośrednio stosowana, jeżeli jej stosowanie nie jest uzależnione od wydania ustawy.

W piśmiennictwie wskazuje się, że bezpośrednie stosowanie norm umów międzynarodowych może oznaczać także współstosowanie polegające na równoczesnym stosowaniu ich norm oraz norm ustawowych¹⁸. Należy jednak podkreślić, że normy ustawowe powinny być w takich przypadkach wykorzystywane pomocniczo¹⁹, a podmiot stosujący prawo powinien dawać pierwszeństwo takim rozstrzygnięciom, które najlepiej realizują postanowienia Konstytucji i umowy międzynarodowej²⁰.

Przeniesienie prawa międzynarodowego z całą jego specyfiką na grunt prawa krajowego często rodzi problemy interpretacyjne i kolizyjne. Trudniejsze jest także egzekwowanie prawa międzynarodowego, gdyż jego normy zazwyczaj nie są opatrzone sankcją²¹. Mimo tego nie jest jednak dopuszczalne opieranie rozwiązań problemów na bardziej konkretnych normach prawa wewnętrznego, bowiem art. 91 ust. 2 Konstytucji przyznaje ratyfikowanej umowie międzynarodowej pierwszeństwo przed ustawą.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że zobowiązania wynikające z Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego są integralną częścią polskiego porządku prawnego. Należy także podkreślić pierwszeństwo Konwencji przed ustawami, rozporządzeniami i innymi aktami prawnymi niższego rzędu.

¹⁸ Banaszak B., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz., C.H. Beck 2009, s. 460-461.

¹⁹ Zob. postanowienie SN z 3 lutego 2009 r., sygn. IV KK 367/08, OSNKW 2009/6/46.

²⁰ Banaszak B., op. cit.

²¹ Liżewski B., Norma prawa międzynarodowego a norma prawa krajowego [w:] Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G, vol. L/LI, 2003/2004.

2.2 Stosowanie Konwencji w Polsce

W Polsce istnieje 16 obiektów, które zostały wpisane na Listę światowego dziedzictwa, z czego jedynie Puszcza Białowieska jest dziedzictwem naturalnym.

W piśmiennictwie wskazuje się na systemowy problem związany z brakiem odrębnego systemu ochrony dóbr wpisanych na Listę – ratyfikacja Konwencji nie pociągnęła za sobą dodatkowych działań prawnych i administracyjnych, takich jak tworzenie nowych przepisów, instytucji, zasad dofinansowania i modeli zarządzania tymi dobrami²². Brak ram prawnych określających nakazy i zakazy związane z ochroną obiektów, a także obowiązki i uprawnienia zarządców i użytkowników obiektów wpisanych na Listę jest źródłem licznych problemów rozwiązywanych dyskrejonalnie przez lokalne organy administracji²³.

W kwestii instytucji należy w tym miejscu wspomnieć Polski Komitet ds. UNESCO, który ma za zadanie „zapewnić stałą obecność UNESCO w państwach członkowskich i przyczynić się do rozwoju międzynarodowej współpracy intelektualnej”²⁴. Wpływ Komitetu na ochronę dziedzictwa kulturowego i naturalnego jest jednak niewielki, ze względu na brak kompetencji wystarczających do spowodowania realnej zmiany na gruncie prawnym. P. Dobosz podkreśla niespójność pomiędzy tą sytuacją a wysoką nominalną pozycją Komitetu, który to jest instytucją finansowaną ze środków publicznych, przyznawanych z budżetu Ministerstwa Spraw Zagranicznych²⁵. W związku z powyższym, postulat o zwiększeniu kompetencji Komitetu wydaje się jak najbardziej celowy.

Podsumowując, należy uznać, że wpisanie obiektu na Listę pociąga za sobą jego wzmożoną ochronę wynikającą jedynie z norm prawa międzynarodowego, które to nie znajdują odzwierciedlenia w polskim prawie krajowym. Oznacza to, że wpisanie danego dobra na Listę nie wiąże się ze zmianą jego prawnego statusu.

Należy jednak powtórnie podkreślić, że zgodnie z art. 91 ust. 1 Konstytucji ratyfikowana umowa międzynarodowa jest częścią polskiego porządku prawnego i jej postanowienia powinny być przestrzegane przez podmiot stosujący prawo. W związku z tym w doktrynie nauki prawa wskazywano wielokrotnie na potrzebę stworzenia spójnych i skutecznych przepisów prawa krajowego, które będą gwarantować właściwą ochronę i konserwację obiektów dziedzictwa kulturowego i naturalnego²⁶ i wyeliminują brak pewności prawnej w tym zakresie. Najbardziej efektywne byłoby z pewnością przyjęcie ustawy, która powodowałaby transpozycję Konwencji do prawa polskiego²⁷. Ponadto w procesie ochrony dziedzictwa ważne jest też zaplanowanie działań ukierunkowanych na ukształtowanie społecznej świadomości wagi przedmiotowego zagadnienia.

²²Szmygin B, Lista Światowego Dziedzictwa UNESCO - charakterystyka problematyki w Polsce na tle sytuacji międzynarodowej [w:] Purchla J. (red.), Zarządzanie miejscami wpisanymi na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO w Polsce i w Norwegii, Kraków 2011.

²³Zob. Kowalska E., Konsekwencje wpisu dóbr na Listę UNESCO – prestiż i co dalej [w:] Ochrona Dziedzictwa Kulturowego, nr 4/2017.

²⁴Karta Komitetów Narodowych, art. 3.1.

²⁵Dobosz P., Uwarunkowania i możliwości wykorzystania prawa w zarządzaniu dobrami wpisanymi na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO zlokalizowanymi na terytorium Polski [w:] Szmygin B. (red.), Wybrane zagadnienia zarządzania dobrami UNESCO w Polsce, Warszawa 2015.

²⁶Zob. Zalaszińska K., Ochrona miejsc światowego dziedzictwa w prawie polskim – plan naprawczy; Kowalska E., Konsekwencje wpisu dóbr na Listę UNESCO – prestiż i co dalej; Dobosz P., Uwarunkowania i możliwości wykorzystania prawa w zarządzaniu dobrami wpisanymi na Listę...; Szmygin B., Lista Światowego Dziedzictwa UNESCO - charakterystyka problematyki w Polsce...

²⁷W związku z opisaną w niniejszym opracowaniu sprawą budowy mostu w Drezdeńskiej Doliny Łaby, która spowodowała wykreślenie dobra z Listy Światowego Dziedzictwa, zaproponowano rozwiązanie opierające się na przyjęciu specjalnej ustawy dotyczącej obiektów światowego dziedzictwa; zob. Standing Conference, 6 September 2007. Stellungnahme der Kultusministerkonferenz zur Bindungswirkung des UNESCO-Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der, Bonn: Standing Conference, s.2.

3 Konwencja a Puszcza Białowieska

3.1 Ochrona Puszczy Białowieskiej jako dziedzictwa o wyjątkowej powszechnej wartości

Puszcza Białowieska uznana została za dziedzictwo naturalne w rozumieniu art. 2 Konwencji. Do tego typu dóbr zalicza się pomniki przyrody, formacje geologiczne i fizjograficzne, siedliska zagrożonych zagładą gatunków zwierząt i roślin oraz miejsca o powszechnej wartości z perspektywy nauki, zachowania lub estetyki. Puszcza Białowieska została wpisana na Listę już w 1979 roku. Na listę wpisano wtedy około 5 tys. ha terenu Białowieskiego Parku Narodowego. W 1992 roku obszar rozszerzono o Park Narodowy Belovezhskaya Pushcha, tworząc tym samym obiekt transgraniczny. W 2014 roku wpis rozszerzono na całą polską część Puszczy Białowieskiej.

Wniosek o wpis oparty został o dwa kryteria oceny wyjątkowej powszechnej wartości obiektu, mianowicie nr ix i nr x.

Oznacza to, że:

(IX) stanowi ona wyjątkowy przykład reprezentujący trwające procesy ekologiczne i biologiczne istotne w ewolucji i rozwoju ekosystemów oraz zwierzęcych i roślinnych zespołów lądowych, słodkowodnych, nadbrzeżnych i morskich oraz

(X) obejmuje ona siedliska naturalne najbardziej reprezentatywne i najważniejsze dla ochrony in situ różnorodności biologicznej, włączając te, w których występują zagrożone gatunki o wyjątkowej powszechnej wartości z punktu widzenia nauki lub ochrony przyrody.

Komitet Światowego Dziedzictwa przyjął Oświadczenie wyjątkowej powszechnej wartości Puszczy, które wskazuje między innymi na „bogactwo martwych drzew – zarówno stojących jak i leżących – prowadzi do dużej różnorodności gatunków grzybów i bezkręgowców saproksylicznych”.

W kwestii ochrony i zarządzania obiektem, w orzeczeniu ustalono, że „skuteczne i odpowiednio finansowane zarządzanie ochroną stanowi podstawowy długofalowy wymóg dla zabezpieczenia obiektu oraz prowadzenia niezbędnych działań utrzymujących wartości przyrodnicze obiektu”.

W związku z ekstensywną wycinką drzew prowadzoną w oparciu o aneks do Planu Urządzenia Lasu dla Nadleśnictwa Białowieża, podpisany przez Ministra Środowiska w marcu 2016 roku oraz decyzję nr 51 Generalnego Dyrektora Lasów Państwowych²⁸, w lipcu 2017 roku Komitet Światowego Dziedzictwa wezwał Polskę jako państwo-stronę Konwencji do natychmiastowego wstrzymania działań narażających integralność Puszczy Białowieskiej²⁹. W raporcie z misji IUCN³⁰ podkreślono, że na pytanie o typ gospodarki leśnej w obiekcie dziedzictwa przyrodniczego odpowiedź znaleźć można bezpośrednio w Konwencji i Wytocznych operacyjnych: zarządzanie powinno mieć na celu zachowanie stanu naturalnej dynamiki ekosystemu i musi być zgodne

²⁸ Decyzja nr 51 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 17 lutego 2017 r. w sprawie usuwania drzew zasiedlonych przez korniki oraz pozyskania drzew powodujących zagrożenie bezpieczeństwa publicznego i pożarowego, we wszystkich klasach wieku drzewostanów w nadleśnictwach Białowieża, Browsk, Hajnówka (ZU.6004.1.2017).

²⁹ <https://whc.unesco.org/en/news/1695/>

³⁰ Report of the IUCN Advisory mission to the World Heritage property “Białowieża Forest” Białowieża, 4-8 June 2016, str. 18

z zachodzącymi w nim procesami ekologicznymi i biologicznymi. W związku z tym można uznać, że działania państwa w kwestii wycinki w Puszczy Białowieskiej naruszają art. 4 Konwencji.

Mając na uwadze powyższe rozważania, należy stwierdzić, że brak odpowiednich działań prawnych i administracyjnych mających na celu uporządkowanie regulacji związanych z ochroną wyjątkowej powszechnej wartości i integralności Puszczy Białowieskiej doprowadził do nakładania się na siebie przepisów prawa wewnętrznego i międzynarodowego. Zgodnie z hierarchią źródeł prawa, to postanowienia Konwencji powinny być rozstrzygające w procesie podejmowania decyzji, jednakże nieprawidłowa jej transpozycja do polskiego porządku prawnego spowodowała wiele nieporozumień w kwestii jej ochrony. Aby uniknąć podobnej sytuacji w przyszłości, należałoby w pierwszej kolejności stworzyć plan zarządzania obiektem uwzględniający przepisy Konwencji, Wytyczne operacyjne, orzeczenie wyjątkowej powszechnej wartości obiektu, plik nominacyjny i inne dokumenty wygenerowane w procesie uzyskania statusu światowego dziedzictwa przez Puszcę Białowieską. Działania długofalowe powinny natomiast obejmować opracowanie przepisów skutecznie wdrażających przepisy Konwencji do polskiego porządku prawnego.

3.2 Plan zarządzania dla Puszczy Białowieskiej

W decyzjach 38 COM 8B.12, 40 COM 7B.92 oraz 41 COM 7B.1, Komitet Światowego Dziedzictwa wezwał Polskę oraz Białoruś do stworzenia zintegrowanego planu zarządzania dla całości obszaru Puszczy Białowieskiej. Ponadto, w decyzji 38 COM 8B.12 Komitet wezwał Polskę do „pilnego powołania Komitetu Sterującego pomiędzy Parkiem Narodowym a Zarządem Lasów w celu zapewnienia zintegrowanego planowania i zarządzania polską częścią terenu”.³¹

Ponadto, eksperci odnieśli się do konieczności stworzenia planu zarządzania dla polskiej części Puszczy Białowieskiej w raportach z misji przeprowadzonych w roku 2016³² (Międzynarodowa Unia Ochrony Przyrody (IUCN)) oraz 2018 (UNESCO/IUCN).³³ W raporcie z misji z roku 2016 napisano: „Przygotowanie zintegrowanego planu zarządzania dla polskiej części terenu powinno być wykorzystane jako sposób do przeglądu wszystkich istniejących planów zarządzania i harmonizacji poprzez odpowiednie mechanizmy zdefiniowane dla każdej z [istniejących metod ochrony]”.³⁴ W raporcie z kolejnej misji, eksperci jednoznacznie zalecili „opracowanie jednolitego planu zarządzania dla polskiej części nieruchomości w oparciu o przyjęte orzeczenie wyjątkowej powszechnej wartości” oraz „dostosowanie wszystkich innych planów zarządzania do tego nadrzędnego planu”.³⁵

W przywołanym raporcie wymieniono następujące kroki i cele w związku z przygotowaniem planu zarządzania polskiej części Puszczy Białowieskiej:

- Włączenie w proces wszystkich stron i interesariuszy (Park Narodowy, Lasy Państwowe, specjaliści z dziedzin dotyczących przedmiotów ochrony obszaru, organizacje pozarządowe),

³¹ Decyzja 38 COM 8B.12, pkt 5

³² IUCN Advisory Mission to the World Heritage WH property “Białowieża Forest” Białowieża, 4-8 June 2016 Mission report, <https://whc.unesco.org/en/documents/157756/> (dostęp 3.12.2019)

³³ Report on the joint World Heritage Centre - IUCN Reactive Monitoring Mission to Białowieża Forest (Belarus and Poland) from 24 September to 2 October (2018), <https://whc.unesco.org/en/documents/172879> (dostęp 3.12.2019)

³⁴ IUCN Advisory Mission..., op. cit., str. 15

³⁵ Report on the joint..., op. cit., str. 26

- Przyjęcie ochrony wyjątkowej powszechnej wartości (zdefiniowanej w Decyzji 38 COM 8B.12) jako głównego celu planu zarządzania,
- Zdefiniowanie działań w zakresie zarządzania w oparciu o zmapowane atrybuty definiujące wyjątkową powszechną wartość, co może być wspomagane przez dostępne dane naukowe,
- Zdefiniowanie możliwych zmian w wyznaczeniu stref, żeby uprościć obecną „patchworkową” sytuację, bez zmniejszenia obszaru wyłączanego z prowadzenia działań z zakresu gospodarki leśnej (strefa ochrony ścisłej, strefy ochrony częściowej I oraz II).
- Dostosowanie wszystkich pozostałych planów zarządzania do omawianego całościowego planu zarządzania,
- Zdefiniowanie jasnego wspólnego systemu zarządzania przez Białowieski Park Narodowy, Lasy Państwowe i Ministerstwo Środowiska, oraz
- Przesłanie wersji roboczej planu zarządzania do Światowego Komitetu Dziedzictwa przed jego przyjęciem.³⁶

Warto także dodać, że zgodnie z Wytycznymi Operacyjnymi (pkt 180) brak, nieadekwatność lub niepełne wdrożenie planu lub systemu zarządzania może być przesłanką do wpisania obszaru na Listę światowego dziedzictwa w niebezpieczeństwie.



Fot. Adam Wajrak

³⁶ Report on the joint..., op. cit., str. 26-27

4 Konwencja w praktyce

Zarządzanie obiektami wpisanymi na Listę w różnych częściach świata oznacza mierzenie się z wyzwaniami natury nie tylko przyrodniczej i geograficznej, ale również politycznej i społecznej. Wiele spośród tych obiektów, podobnie jak Puszcza, znajduje się na terytorium więcej niż jednego państwa. Przykłady zarządzania obiektami z Listy mogą służyć zarówno jako inspiracja - w przypadku zastosowania innowacyjnych rozwiązań - jak i jako przestroga. Poniżej prezentujemy niektóre przykłady wyzwań i sukcesów związanych ze stosowaniem Konwencji i opieką nad obiektami dziedzictwa naturalnego wpisanymi na Listę.

- **Kanada - Joggins Fossil Cliffs**

Obiektem zarządzają wspólnie władze prowincji Nowej Szkocji oraz Joggins Fossil Institute. Joggins Fossil Institute to organizacja non profit działająca na miejscu, prowadząca muzeum, badania oraz programy edukacyjne.

- **Japonia - Wyspy Ogasawara**

Plan zarządzania obiektem został przygotowany i wdrożony poprzez współpracę wielu organów - Ministerstwa Środowiska, Agencji Leśnictwa, Miasta Stołecznego Tokio, Urzędu Wsi Ogasawara, Agencji Spraw Kulturalnych oraz po konsultacji z radą naukową. Plan przewiduje między innymi zaproszenie wszystkich mieszkańców archipelagu do udziału w pracach nad deklaracją dotyczącą stylu życia uwzględniającego naturalne środowisko wysp³⁷.

- **Włochy - Dolomity**

Dolomity, wpisane na Listę w roku 2009, znajdują się na terenie pięciu włoskich prowincji. W roku 2010 powołano do życia Fundację Dolomiti, której celem jest koordynacja i wspieranie władz lokalnych w skutecznym zarządzaniu obiektem. Zarządzanie obiektem opiera się na Ogólnej Strategii Zarządzania - wytycznych spójnych z prawem wszystkich prowincji, obejmujących tematy takie jak dziedzictwo geologiczne, obszary chronione czy promocja zrównoważonej turystyki.

- **Hiszpania - Park Narodowy Doñana**

Park Narodowy Doñana to przykład obiektu, który mimo wpisania na Listę zmaga się z problemem nieprawidłowego zarządzania. Region ten jest również chroniony jako obszar Natura 2000. W roku 2019 Komisja Europejska zdecydowała o skierowaniu sprawy przeciwko rządowi Hiszpanii przed Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zdaniem Komisji, hiszpańskie władze nie podejmują odpowiednich kroków by zapobiec pogarszaniu się stanu mokradeł, stanowiących siedlisko wielu chronionych gatunków zwierząt.

- **Australia - Tasmanian Wilderness**

W Australii w latach 1983-1999 obowiązywała ustawa bezpośrednio odnosząca się do przepisów Konwencji (*World Heritage Properties Conservation Act*, obecnie część przepisów ustawy została przeniesiona do *Environment Protection and Biodiversity Conservation Act* z 1999 r.). Na podstawie ustawy rząd federalny Australii podjął próbę zablokowania budowy zapory wodnej na rzece Gordon, która miałaby negatywny wpływ

³⁷ Ogasawara Islands Management Plan, January 2010, str. 27

na środowisko naturalne. Budowę zapory wspierały lokalne władze Tasmanii. Spór znalazł swój finał w Sądzie Najwyższym, który orzekł, że władze federalne mogą zablokować budowę zapory na podstawie ustawy mającej na celu spełnienie przez Australię jej międzynarodowych zobowiązań.

- **Dania, Holandia oraz Niemcy - Morze Wattowe**

Obiekt światowego dziedzictwa Morze Wattowe leży na obszarze trzech państw: Danii, Holandii oraz Niemiec. Każde państwo chroni je na podstawie legislacji krajowej. Ponadto utworzono system współpracy trzech państw, tj. Trójstronną Współpracę Morza Wattowego. Przez lata powstawały i ewoluowały różnorodne instrumenty zarządzania obszarem. Aktualnie opracowywany jest wspólny Zintegrowany Plan Zarządzania, który ma na celu zebranie i ujednolicenie wszystkich szczegółowych planów, regulacji i strategii.

5 Podsumowanie

Wpisanie Puszczy Białowieskiej na Listę światowego dziedzictwa to niezwykle wyróżnienie. To także zapewnienie - poprzez różnorodne unikalne mechanizmy, jak decyzje Komitetu Światowego Dziedzictwa, misje ekspertów Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody oraz możliwość wpisu na listę dziedzictwa światowego w niebezpieczeństwie - szczególnego, międzynarodowego poziomu ochrony.

Ratyfikacja Konwencji i wpis na Listę kreuje także szereg obowiązków. Jednym z nich jest przygotowanie planu zarządzania dla chronionego obszaru. Właśnie to zadanie powinno stać się priorytetem dla polskich władz w kontekście zharmonizowanej i skutecznej ochrony Puszczy Białowieskiej. Przykłady z całego świata pokazują, że Konwencja może być bardzo skutecznym narzędziem ochrony cennych przyrodniczo obszarów. Jednak do skutecznego wypełnienia zobowiązań wynikających z tego instrumentu konieczne jest stworzenie pola do dialogu między wszystkimi zainteresowanymi organami, władzami lokalnymi i przedstawicielami społeczeństwa.

ClientEarth jest zarejestrowaną Fundacją, która korzysta z mocy prawa, aby chronić ludzi i planetę. Działalność ClientEarth nie byłaby możliwa bez hojnego wsparcia innych fundacji, instytucji publicznych oraz osób prywatnych.

Kontakt: info@clientearth.org

Berlin

Albrechtstraße 22
10117 Berlin
Germany

Bruksela

3ème étage
1050 Bruxelles
Belgique

Londyn

274 Richmond Road
London E8 3QW
UK

Madryt

García de Paredes
76 duplicado,
1º Dcha.
28010 Madrid
Spain

Pekin

2-506 Kunsha Center
No.16 Xinyuanli
Chaoyang District
Beijing 100027
China

Warszawa

Mokotowska 33/35
00-560 Warszawa
Poland

ClientEarth is a company limited by guarantee, registered in England and Wales, company number 02863827, registered charity number 1053988, registered office 10 Queen Street Place, London EC4R 1BE, a registered international non-profit organisation in Belgium, ClientEarth AISBL, enterprise number 0714.925.038, a registered company in Germany, ClientEarth gGmbH, HRB 202487 HB, a registered foundation in Poland, Fundacja ClientEarth Poland, KRS 0000364218, NIP 701025 4208, a registered 501(c)(3) organisation in the US, ClientEarth US, EIN 81-0722756, a registered subsidiary in China, ClientEarth Beijing Representative Office, Registration No. G1110000MA0095H836.