

USTAWA

z dnia 2010 r.

o zmianie ustawy o ochronie przyrody

W celu zapewnienia realizacji wynikającego z art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483, z późn. zm¹) obowiązku strzeżenia dziedzictwa narodowego i zapewnienia ochrony środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a także umożliwienia realizacji obowiązku ochrony środowiska, wynikającego z art. 74 Konstytucji, stanowi się, co następuje:

Art. 1

W ustawie o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220, z późn. zm²) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 10 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Utworzenie parku narodowego, zmiana jego granic lub likwidacja może nastąpić po zaopiniowaniu projektu rozporządzenia, o którym mowa w ust. 1, przez właściwe miejscowo organy uchwałodawcze jednostek samorządu terytorialnego, Państwową Radę Ochrony Przyrody oraz zainteresowane organizacje pozarządowe. Niezłożenie opinii w terminie 30 dni uznaje się za brak uwag.

2) w art. 101 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. Minister właściwy do spraw środowiska może odwołać dyrektora parku narodowego przed upływem okresu, o którym mowa w ust. 2, wyłącznie ze względu na przyczyny podane w art. 52 i 53 Kodeksu pracy, po zasięgnięciu opinii Państwowej Rady Ochrony Przyrody, którą zawiadamia o przyczynie uzasadniającej odwołanie. Niezłożenie opinii w terminie 14 dni uznaje się za brak uwag.”

Art. 2

Dotychczasowe rozporządzenia o utworzeniu parków narodowych i zmianie ich granic zachowują moc.

Art. 3

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia.

¹ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r. Nr 114, poz. 946.

² Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1241, Nr 215 poz.1664, z 2010 r. Nr 76 poz.489.

UZASADNIENIE

Wstęp

Przyroda jest jedną z najcenniejszych rzeczy jaką może poszczycić się nasz mocno doświadczony przez historię kraj. Obowiązkiem państwa jest jej ochrona – zarówno dla nas samych, jak i dla naszych dzieci i wnuków. Najpiękniejsze fragmenty polskiej przyrody powinny być chronione jako parki narodowe, gdyż te stanowią najbardziej popularną na świecie metodę wielkoobszarowej ochrony przyrody w odniesieniu do walorów o znaczeniu ponadlokalnym.

Dziś parki narodowe obejmują około jednego procenta powierzchni Polski. Niestety od ponad dziesięciu lat nie powstał w Polsce żaden nowy park narodowy, choć wiadomo, że zasługują na to np. najcenniejsze przyrodniczo fragmenty Krainy Wielkich Jezior Mazurskich i unikatowe lasy wokół Arłamowa. Dotąd nie została włączona do parku narodowego cała polska część Puszczy Białowieskiej, choć powszechnie wiadomo, że ten wyjątkowy las naturalny Nizy Europejskiego w pełni na to zasługuje.

Parki narodowe nie powstają i nie są powiększane, bo obowiązujące przepisy dają samorządom prawo *veta* w tej sprawie. Ustawa o ochronie przyrody słusznie zapewnia samorządom i prywatnym właścicielom możliwość decydowania o należących do nich gruntach. Jednak prawo *veta* dla samorządów wszystkich szczebli dotyczy także terenów nie będących ich własnością. Jedna gmina może zablokować bez racjonalnej przyczyny włączenie do parku narodowego terenów należących do skarbu państwa, czyli wszystkich Polaków.

Jest to prawo niesprawiedliwe, bo daje bardzo niewielkim grupom mieszkańców wyjątkowy przywilej decydowania o powołaniu (lub nie) parku narodowego, a tym samym prawo decydowania w imieniu całego narodu (także wbrew woli większości) o zachowaniu (lub nie) dziedzictwa przyrodniczego wyjątkowego w skali kraju, Europy i świata. To samo niesprawiedliwe prawo daje możliwość odwoływania dyrektorów parków narodowych bez podania przyczyn. Praktycznie na zawołanie każdego wpływowego polityka partii rządzącej. To paraliżuje pracę parków. Niniejsza nowelizacja nakłada na Ministra Środowiska obowiązek zasięgnięcia opinii Państwowej Rady Ochrony Przyrody przed odwołaniem dyrektora. Rada jest ciałem skupiającym ekspertów, którzy mają kompetencje do oceny pracy dyrektora oraz argumentów Ministra. Zaproponowane rozwiązanie zabezpieczy parki przynajmniej częściowo przed kaprysami polityków.

Chcemy by parki narodowe, na których spoczywa wielka odpowiedzialność, lepiej spełniały swoją rolę. By przestały zależeć od politycznego „widzimisie” na różnych szczeblach. Chcemy by parki narodowe znów należały do narodu, czyli nas wszystkich i dla nas chroniły skutecznie przyrodę.

Uzasadnienie szczegółowe

Parki narodowe stanowią dobro ogólnonarodowe, przy czym pojęcie to wykracza poza „naród” rozumiany jako „nacja”, a dotyczy w zasadzie ludzkości i ochrony jej wspólnego dziedzictwa. Według klasyfikacji Światowej Unii Ochrony Przyrody (z ang. IUCN), która na zlecenie Organizacji Narodów Zjednoczonych przygotowała międzynarodową definicję parku narodowego, należy przyjąć, że jest to stosunkowo rozległy obszar „na którym **najwyższa władza danego kraju** zastosowała środki dla powstrzymania lub eliminacji działalności eksploatacyjnej możliwie na całej powierzchni oraz dla zapewnienia rzeczywistej ochrony istotnych właściwości ekologicznych, geomorfologicznych i estetycznych, uzasadniających utworzenie parku narodowego”.

Zgodnie z praktyką i prawem międzynarodowym, oraz ze względu na rangę obiektów o najwyższych walorach przyrodniczych, kompetencje do tworzenia parków narodowych powinny mieć najwyższe władze krajowe. Tymczasem obowiązujący art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody stanowi: „*Utworzenie parku narodowego, zmiana jego granic lub likwidacja może nastąpić po uzgodnieniu z właściwymi miejscowo organami uchwalodawczymi jednostek samorządu terytorialnego, na których obszarze działania planuje się powyższe zmiany [...]*”..

Cytowany wyżej zapis oznacza, że nie można utworzyć ani powiększyć parku narodowego bez zgody zainteresowanych samorządów, którym przyznano prawo *liberum veto* w stosunku do takich decyzji. Paraliżuje to działania na rzecz ochrony walorów przyrodniczych o znaczeniu ponadlokalnym. Niezgoda jednego z 4 szczebli (lokalny, powiatowy, wojewódzki lub krajowy), w tym 3 samorządowych, całkowicie blokuje działania, nawet jeśli pozostałe szczeble popierają daną decyzję. Podobnie brak zgody jednej z gmin dużego obszaru wpływa negatywnie na ochronę terenów gmin sąsiednich. Zgodnie z obecnie obowiązującym prawem (omawiany art.10 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody) wystarczy niechęć (lub źle pojęty interes lokalny) jednego tylko samorządu lokalnego, aby wyjątkowe walory o znaczeniu narodowym, europejskim czy nawet światowym nie mogły być skutecznie chronione.

Uregulowanie to oznacza w praktyce zrzeczenie się przez Państwo niektórych praw i obowiązków dotyczących prowadzenia skoordynowanych w skali kraju i długoterminowych działań na rzecz zapewnienia ochrony środowiska, wywiązywania się ze zobowiązań międzynarodowych, strzeżenia cennego dziedzictwa przyrodniczego oraz zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego współczesnemu i przyszłym pokoleniom. Władze Państwowe nie mają możliwości realizacji krajowej polityki ekologicznej, zapisanej w strategicznych dokumentach, takich jak: „Polityka Ekologiczna Państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016” czy „Krajowa strategia ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej oraz Programem działań na lata 2007-2013”, w których jest mowa m.in. o „kontynuacji tworzenia krajowej sieci obszarów chronionych uwzględniającej utworzenie nowych parków narodowych”.

Mając powyższe na uwadze należy skonstatować, że dotychczasowe przepisy dot. parków narodowych naruszają konstytucyjne prawa obywateli do skutecznej ochrony środowiska przyrodniczego oraz uniemożliwiają efektywną realizację konstytucyjnych obowiązków organów administracji państwowej.

Logicznym rozwiązaniem jest przypisanie poszczególnym szczeblom administracji wpływu na formy ochrony przyrody o różnym znaczeniu – gminom na formy o znaczeniu lokalnym (np. pomniki przyrody, użytki ekologiczne), województwom na formy o znaczeniu regionalnym (rezerwaty, parki krajobrazowe), władzom centralnym na formy o znaczeniu krajowym i międzynarodowym (parki narodowe, obszary Natura 2000). Omówione naruszenie logiki kompetencji jest także wyjątkową cechą sektora ochrony przyrody. W innych dziedzinach (gospodarka, infrastruktura, ochrona zabytków itp.) – istnieje podział kompetencji i organy wyższego szczebla mogą dla dobra ogółu narzucić swoją wolę organom niższego szczebla, przy zachowaniu odpowiednich zasad – w tym rekompensaty, gdy jest to konieczne. Powyższa zasada powinna obowiązywać również w odniesieniu do ochrony walorów przyrodniczych o znaczeniu ponadlokalnym.

Obecny art. 7 ust. 2 ustawy zapewnia wystarczająco interesy właścicieli gruntów – w tym gmin. Stanowi on, że utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego (podobnie jak rezerwatu przyrody) obejmujące obszary, które stanowią nieruchomości niebędące własnością Skarbu Państwa (czyli grunty prywatne lub komunalne), następuje za zgodą właściciela, a w razie braku jego zgody – w trybie wywłaszczenia określonym w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Oznacza to, że samorządy gminny zachowują prawo *veto* w odniesieniu do gruntów będących ich własnością. *Veto* to może być odrzucone jedynie w przypadku gdyby państwo znalazło środki na wykupienie tych gruntów od samorządów. W tym przypadku prawa samorządów są jednakowe jak prawa innych właścicieli gruntów innych niż Skarb Państwa.

Dotychczasowy zapis ustawowy narusza jednocześnie prawo jednego właściciela gruntów (Skarbu Państwa) do swobodnego nimi dysponowania (tworzenia na nich form ochrony przyrody). Dotyczy to np. lasów państwowych, wód, innych gruntów Skarbu Państwa (np. będących w zasobach Agencji Nieruchomości Rolnej czy Agencji Mienia Wojskowego), bo zgodnie ze wspomnianym artykułem tylko jednostki samorządów (posiadające mandat wyborczy jedynie społeczności lokalnej) uzyskując prawo decydowania o powołaniu (lub nie) parku narodowego, otrzymały równocześnie prawo decydowania o ogólnonarodowej własności Skarbu Państwa.

Skuteczna ochrona może być realizowana jedynie, jeśli zostanie zapewnione jej odpowiednie finansowanie. Uregulowaniem zagadnień związanych z zapewnieniem finansowania parków narodowych zajmuje się obecnie Ministerstwo Środowiska, przygotowując zasadniczą nowelizację ustawy w tym zakresie. Dlatego niniejszy projekt nie odnosi się do tej kwestii. Należy jednak podkreślić, że zagadnienie finansowania parków narodowych powinno być skoordynowane na szczeblu krajowym, a nie jedynie na poziomie poszczególnych parków, gdyż takie rozwiązanie może uniemożliwić skuteczne funkcjonowanie parków nowopowstałych, dopiero tworzących infrastrukturę turystyczną, lub takich, które ze względu na warunki naturalne mają mniejszą możliwość zarobkowania.

Decyzje o tak wielkim znaczeniu, jak tworzenie lub zmiana granic parków narodowych, powinny być obligatoryjnie opiniowane przez najwyższy krajowy organ doradczy w zakresie ochrony przyrody, czyli Państwową Radę Ochrony Przyrody. Również społeczeństwo obywatelskie, reprezentowane przez organizacje społeczne, powinno mieć prawo się wypowiedzieć. Powyższa zasada znajduje odzwierciedlenie w przedłożonym projekcie.

Proces opiniowania nie powinien paraliżować procesu decyzyjnego, stąd pozostawia się obecny zapis stanowiący, że brak odpowiedzi w ciągu 30 dni traktuje się jako bark uwag opiniującego podmiotu. Zmiana wprowadzana w art. 1 pkt. 2 proponowanej ustawy ma na celu zapewnienie stabilności zatrudnienia dyrektorów parków narodowych oraz uniezależnienie ich stanowisk od kaprysów aktualnej władzy. Przedstawiona propozycja zachowuje możliwość odwoływania dyrektorów w przypadkach uwzględnionych w art. 52 Kodeksu Pracy (w tym naruszenia przez pracownika podstawowych obowiązków lub popełnienia przestępstwa), a także w przypadku przewlekłej niezdolności do pełnienia funkcji (art. 53 KP).

Obecne przepisy stanowią o powoływaniu dyrektorów przy udziale Państwowej Rady Ochrony Przyrody, dlatego też należy uznać, że decyzje o odwołaniu powinny także być przedmiotem oceny tego samego organu. Zapis o konieczności uzasadnienia takiej decyzji oddala ryzyko podejmowania decyzji pochopnych, a umotywowana opinia Państwowej Rady Ochrony Przyrody może uchronić od decyzji błędnych. Dlatego też kwestię tę reguluje proponowana nowelizacja.

Proponowane rozwiązania nie powodują dodatkowego obciążenie budżetu państwa ani budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Nie mają też wpływu na rynek pracy, konkurencyjność wewnętrzną czy zewnętrzną, ani rozwój regionalny. Ocena skutków ewentualnych przyszłych decyzji Rady Ministrów o tworzeniu parków narodowych lub zmianie ich granic musi być przedmiotem każdorazowej indywidualnej analizy.

Uchwalenie projektowanej ustawy nie spowoduje konieczności wydania nowych lub zmiany istniejących aktów prawnych.

W ramach przeprowadzonych konsultacji projekt ustawy został pozytywnie zaopiniowany przez Państwową Radą Ochrony Przyrody. W uzasadnieniu przedłożonej opinii Rady czytamy m.in.: *Zmiany proponowane w omawianym projekcie nie wyczerpują listy pilnych korekt przepisów w dziedzinie ochrony przyrody w Polsce. Trafnie jednak rozwiązują przynajmniej dwa spośród licznych problemów i w pełni zasługują na poparcie.*

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.