

Opinia Komitetu Biologii Organizmalnej PAN

w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2016 r., poz. 2134)

Komitety Biologii Organizmalnej PAN po zapoznaniu się z poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2016 r., poz. 2134), przygotowanym przez Grupę Posłów na Sejm RP Klubu Poselskiego „Nowoczesna”, stwierdza co następuje:

1. Przedłożony do zaopiniowania projekt podejmuje bardzo ważny problem z zakresu ochrony przyrody w Polsce dotyczący tworzenia lub powiększenia już istniejącego parku narodowego. W uzasadnieniu tego projektu Autorzy zauważają, że: *po pierwsze*, od 2001 roku nie został utworzony w naszym kraju żaden park narodowy, mimo iż co najmniej trzy obszary – wymienione w dokumencie – na to zasługują; *po drugie*, istnieją poważne problemy związane ze zmianą granic istniejących parków, a w szczególności z powiększeniem ich obszarów.
2. Autorzy projektu identyfikują dwie główne przyczyny takiego stanu rzeczy:
 - a. pierwszą przyczynę stanowi postawa samorządów, z którymi w myśl obowiązującej ustawy o ochronie przyrody należy uzgodnić decyzje o utworzeniu lub powiększeniu już istniejącego parku narodowego. Posłowie wyrażają opinię, że ustawa ta (Art. 10 ust. 2) praktycznie przyznaje samorządom prawo weta;
 - b. drugą przyczynę stanowi sam tryb powoływania parku narodowego, który przewiduje utworzenie tej formy ochrony przyrody w formie specjalnej ustawy (Art. 10 ust. 3).
3. Kluczowe zapisy projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody odnoszą się właśnie do Art. 10 ust. 1, 10 ust. 2 i Art. 10 ust. 3. Autorzy projektu w szczególności:
 - a. proponują zmianę statusu aktu prawnego powołującego park narodowy lub powiększającego park narodowy z ustawy specjalnej na rozporządzenie Rady Ministrów (Art. 10 ust. 1);
 - b. określają rodzaj dokumentacji stanowiącej podstawę do wydania takiego aktu prawnego, którym ma być plan utworzenia lub powiększenia parku narodowego

- (Art. 10 ust. 1c) przygotowany przez grupę roboczą powoływaną przez ministra właściwego ds. środowiska (Art. 10 ust. 2) po pozytywnej ocenie przedłożonego mu wniosku przez podmioty wskazane w Art. 10 ust. 2 lub z własnej inicjatywy;
- c. wskazują podmioty, które mogą wystąpić z wnioskiem o utworzenie lub powiększenie parku narodowego (Art. 10 ust. 2);
 - d. określają zadania (Art. 10 ust. 2a), tryb powoływania (Art. 10 ust. 2f) oraz skład (Art. 10 ust. 2g) grupy roboczej, którą wyznacza minister właściwy ds. środowiska w celu opracowania planu utworzenia lub powiększenia parku narodowego, a także tryb jej działalności (Art. 10 ust. 2h-i);
 - e. określają zakres treściowy planu utworzenia lub powiększenia parku narodowego (Art. 10 ust. 2i);
 - f. proponują organizowanie tzw. paneli obywatelskich (Art. 5 pkt. 14a) składających się z przedstawicieli społeczności lokalnej oraz ich udział w procesie planistycznym i decyzyjnym (Art. 10 ust. 2m-n);
 - g. wskazują ministra właściwego ds. środowiska jako organ odpowiedzialny za przygotowanie projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie utworzenia lub powiększenia parku narodowego (Art. 10 ust. 2s);
 - h. wskazują na konieczność konsultacji w/w projektu zarówno z grupą roboczą, jak i w trybie procedury konsultacyjnej przewidzianej w ustawie z dnia 7 lipca 2015 roku o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Art. 10 ust. 2u);
 - i. zobowiązują ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego do współpracy z ministrem właściwym ds. środowiska i jednostkami samorządu terytorialnego, na których terenie planowane jest utworzenie lub powiększenie parku narodowego, do przygotowania programu rozwojowego dla jednostek samorządu terytorialnego dla przedmiotowych terenów (Art. 10 ust. 2t).
4. Komitet Biologii Organizmalnej PAN dostrzega w przedkładanym projekcie troskę o ochronę przyrody w Polsce w formie parków narodowych. Uznaje, że poza istniejącą siecią parków narodowych występują obszary w pełni zasługujące na objęcie ich ochroną w formie parków narodowych, a także istnieje potrzeba powiększenia niektórych z funkcjonujących już parków narodowych.
5. Komitet Biologii Organizmalnej PAN nie jest przekonany, że najważniejszymi barierami w procesie tworzenia i powiększania parków narodowych są samorządy lokalne, i to co najmniej z dwóch powodów: *po pierwsze*, z obecnie obowiązującej ustawy o ochronie przyrody wynika, że jednostki samorządu terytorialnego mają głos nierozstrzygający, a jedynie opiniujący (Art. 10 ust. 2), zatem problem nie ma charakteru legislacyjnego lecz pragmatyczny; *po drugie*, z doświadczenia członków Komitetu uczestniczących w tworzeniu tych i innych form ochrony przyrody, np. rezerwatów przyrody czy obszarów Natura 2000 wynika, że jednostki samorządu terytorialnego są skłonne do daleko idącego kompromisu, jeśli od początku i w odpowiedni sposób są włączone w proces tworzenia obszaru chronionego. W tym kontekście na uwagę i pozytywną opinię zasługuje propozycja autorów projektu zmiany ustawy o ochronie przyrody zawarta w ideach panelu obywatelskiego oraz udziału zespołu facylitatorów w tworzeniu obszarów

chronionych. Wydaje się jednak, że wprowadzenie tych zasad nie wymaga zmiany ustawy.

6. Komitet Biologii Organizmalnej PAN stoi na stanowisku, że parki narodowe powinny być nadal tworzone na mocy ustawy, co podkreśla szczególną rangę tej formy ochrony. Ma to swój wymiar nie tylko formalny, ale także społeczny i edukacyjny. Przy zgodnej woli sprawujących władzę przygotowanie i uchwalenie przez Sejm RP odpowiedniej ustawy nie powinno uniemożliwiać tworzenia parków narodowych ani nawet wydłużać procesu ich powoływania.
7. Spośród szczegółowych propozycji zawartych w projekcie zmiany ustawy o ochronie przyrody szczególnie dyskusyjne są:
 - a. skład grupy roboczej (Art. 10 ust. 2i) – w kontekście zakresu merytorycznego planu utworzenia lub powiększenia parku narodowego – w którym zdecydowanie przeważają osoby mało kompetentne w zakresie znajomości walorów przyrodniczych, istotnych przy tworzeniu parku narodowego; jest to raczej gremium urzędniczo-przedstawicielskie, a nie merytoryczne; uwagę zwraca relatywnie mała reprezentacja środowiska naukowego, a także brak miejsca dla przedstawicieli środowiska leśników, co ze względu na wysoki udział terenów leśnych w istniejących i proponowanych parkach narodowych jest zupełnie niezrozumiałe;
 - b. możliwość utworzenia lub powiększenia parku narodowego wyłącznie na podstawie wniosku (Art. 10 ust. 2b) o bardzo ograniczonym zakresie informacji (Art. 10 ust. 2b), co wydaje się nie tylko założeniem teoretycznym, ale i obniża rangę tak ważnej decyzji; w ten sposób nie są tworzone w naszym kraju nawet obszary chronione znacznie niższej rangi niż parki narodowe;
 - c. brak możliwości składania wniosku o utworzenie lub powiększenie parku narodowego przez środowiska naukowe (Art. 10 ust. 2), co zarówno w świetle doświadczeń historycznych jak i znajomości zagadnień dotyczących różnorodności biologicznej jest niewłaściwe; większość parków narodowych w Polsce powstała z inicjatywy naukowców, a jednym z głównych celów powoływania tych form ochrony była i jest możliwość prowadzenia badań naukowych;
 - d. brak propozycji dotyczącej finansowania prac merytorycznych nad planem utworzenia lub powiększenia parku narodowego;
 - e. brak zasad, zgodnie z którymi minister właściwy ds. środowiska mógłby odmówić przyjęcia planu utworzenia lub powiększenia parku narodowego i zobowiązanie go do przygotowania projektu rozporządzenia Rady Ministrów; taką zasadę sformułowano jedynie w odniesieniu do wniosku o utworzenie lub powiększenie parku narodowego (Art. 10 ust. 2c).
8. Zdaniem Komitetu Biologii Organizmalnej PAN za interesującą i nowatorską propozycję – oprócz wymienionych w punkcie 5 – należy uznać zobowiązanie ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego do opracowania programu rozwojowego dla jednostek samorządu terytorialnego objętych projektem utworzenia lub powiększenia parku narodowego (Art. 10 ust. 2t).

Konkluzja

Idea poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2016 r., poz. 2134), przygotowanego przez Grupę Posłów na Sejm RP Klubu Poselskiego .Nowoczesna, mającego na celu usprawnienie procesu tworzenia i powiększania parków narodowych w Polsce, zasługuje na poparcie. Niestety projekt nie jest jeszcze dokumentem przygotowanym do rozpoczęcia procesu legislacyjnego ponieważ:

po pierwsze, opiera się na nieudokumentowanych przesłankach wskazujących na to, że zaniechanie tworzenia i powiększania parków narodowych w Polsce jest spowodowane wyłącznie przez jednostki samorządu terytorialnego oraz wynika z trybu powoływania parków narodowych na mocy specjalnych ustaw;

po drugie, nie stanowi spójnego dokumentu – obok interesujących i nowatorskich zapisów zawiera szereg propozycji nietrafnych zarówno z merytorycznego jak i formalnego punktu widzenia.

Przewodniczący

Komitetu Biologii Organizmalnej PAN



Prof. dr hab. Bogdan Jackowiak

Warszawa – Poznań, 14 maja 2018 r.