



**Fundacja
Dziedzictwo
Przyrodnicze**

Uwagi Fundacji Dziedzictwo Przyrodnicze do Projektu Ustawy o Parkach Narodowych

Kraków, 24 lutego 2022 r.

W związku z ogłoszonymi przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska konsultacjami społecznymi dotyczącymi zmian dotyczących parków narodowych, Fundacja Dziedzictwo Przyrodnicze, zgłasza następujące uwagi. Nie wyczerpują one wszelkich zagadnień, ale mamy nadzieję, że przyczynią się do co najmniej głębszej korekty przedstawionych propozycji.

Cieszy nas fakt, że temat parków narodowych i tego, jak powinny funkcjonować, wszedł wreszcie na polityczną agendę. Kolejne ekipy rządzące po 2000 roku doprowadziły do marginalizacji parków narodowych, i wprowadziły prawo samorządowego weta, które do dziś jest blokadą uniemożliwiającą powołanie takich obszarów chronionych i proponowane zmiany wciąż nie rozwiązują tego kluczowego problemu. Potrzebne zmiany dotyczące parków narodowych w Polsce są jednak szersze i obejmują szereg różnych aspektów ich funkcjonowania.

Propozycje projektodawcy oceniamy jako niewystarczające i sądzimy, że nie przyniosą rozwiązań wymienionych wyżej problemów. Centralizacja zarządzania nie sprawi, że parki czeka gwałtowne odrodzenie. Największym wyzwaniem przed którym stoją parki dziś to wzmocnienie ich prestiżu, stworzenie z nich atrakcyjnych miejsc pracy, gdzie zatrudnione osoby mogą liczyć na zarobki porównywalne z tymi w Lasach Państwowych oraz zdjęcie z parków konieczności sprzedaży drewna lub odstrzału zwierząt w celu podreperowania parkowego budżetu.

Miesięczny okres konsultacji społecznych jest w naszej opinii za krótki i samo przygotowanie propozycji zmian powinno objąć różne grupy interesariuszy. Z naszej strony prowadzimy już działania, które mogą pomóc jeszcze lepiej przygotować się do zmian i deklarujemy wolę współpracy ze wszystkimi stronami, które chcą być wysłuchane i które chcą prowadzić bardzo potrzebny i konstruktywny dialog. Jednak jeszcze raz podkreślamy – wymagają one szerszych dyskusji i kompleksowej zmiany. Poniżej nasze uwagi:

1) Brak propozycji założeń aktów wykonawczych niższego rzędu

a) Projekt ustawy:

Projekt ustawy przewiduje przeniesienie regulacji parków narodowych z u.o.p. do całkowicie nowej ustawy – ustawy o parkach narodowych. Zawiera on istotne zmiany w organizacji parków narodowych polegające przede wszystkim na utworzeniu nowej instytucji jaką są Polskie Parki Narodowe. Projekt przewiduje wydanie licznych rozporządzeń. Część z nich to rozporządzenia, którymi tworzy się, zmniejsza lub likwiduje parki narodowe (art. 5 ust. 1 i 2 Projektu ustawy), czy ustanawia strefę ochronną zwierząt łownych (art. 6 ust. 2 Projektu ustawy), czy określa strategię ochrony parku narodowego (art. 51 ust. 1 Projektu ustawy). Treść takich rozporządzeń będzie każdorazowo zależała od konkretnego przypadku, którego dotyczą. Jednak Projekt ustawy przewiduje także wydanie szeregu rozporządzeń, które będą precyzowały działanie i organizację Polskich Parków Narodowych. Takie rozporządzenia wydawane są jednorazowo i mają znaczące przełożenie na to jak nowo powstała instytucja będzie funkcjonować, a także jak należy ją oceniać.

Do takich rozporządzeń należą m.in.:

Rozporządzenie nadające Polskim Parkom Narodowym statut określający strukturę Polskich Parków Narodowych i sposób organizacji jednostek organizacyjnych Polskich Parków Narodowych, siedziby i właściwość miejscową parków narodowych, tryb działania organów Polskich Parków Narodowych, wydawane mając na względzie istniejące parki narodowe jako formy ochrony przyrody, zakres zadań realizowanych przez Polskie Parki Narodowe oraz potrzebę zapewnienia sprawnego ich wykonywania (art. 10 ust. 4 Projektu ustawy);

Rozporządzenie określające sposób prowadzenia gospodarki finansowej Polskich Parków Narodowych, w tym:

- sposób i tryb sporządzania planów rzeczowo-finansowych parków narodowych,
- sposób i tryb dokonywania zmian w rocznym planie finansowym,
- sposób realizacji planów rzeczowo-finansowych parków narodowych, dokonywania rozliczeń wewnętrznych oraz zaciągania zobowiązań,
- sposób rozliczenia kosztów działalności,
- sposób gospodarowania środkami finansowymi przez parki narodowe i Dyрекcję Polskich Parków Narodowych,
- sposób podziału dotacji celowej między parki narodowe,
- podział przychodów parków narodowych oraz Dyрекcji Polskich Parków Narodowych wydawane mając na względzie potrzebę przestrzegania zasad celowego i oszczędnego dokonywania wydatków oraz terminowej realizacji zadań. (art. 41 ust. 4 Projektu ustawy).

b) uwagi

Brak projektu ww. rozporządzeń czyni niemożliwym adekwatną i pełną ocenę sposobu funkcjonowania nowo powstałej instytucji jaką są Polskie Parki Narodowe. Należy ponadto podkreślić, że brak treści rozporządzeń czyni niemożliwym ocenę projektu pod kątem podziału materii, jaka powinna zostać regulowana w ustawie, a jaka w akcie wykonawczym. W takiej sytuacji niemożliwe jest ustalenie zgodności zakresu rozporządzeń z delegacjami do ich wydania zawartymi w ustawie.

Jak wskazano powyżej rozporządzenia określające strategię ochrony danego parku narodowego określone w art. 51 ust. 1 Projektu ustawy wydawane będą dla każdego parku narodowego oddzielnie, a ich treść zależeć będzie od uwarunkowań i charakterystyki konkretnego parku. Jednak brak projektu rozporządzenia, o którym mowa w art. 52 Projektu ustawy, sprawia, że niemożliwa jest na ten moment pełna ocena proponowanego rozwiązania. Zgodnie z art. 51 Projektu ustawy:

Art. 52. Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) zakres prac koniecznych do sporządzenia projektu strategii ochrony parku narodowego,
 - 2) tryb sporządzania projektu strategii ochrony parku narodowego,
 - 3) tryb dokonywania zmian w strategii ochrony parku narodowego
- mając na względzie potrzebę ochrony zasobów, tworów i składników przyrody żywej i nieożywionej w parkach narodowych, z uwzględnieniem możliwości technicznych, organizacyjnych i finansowych oraz poziomu wiedzy i nauki w zakresie ochrony przyrody.

Skoro nieznane są tak ważne informacje jak zakres prac wykonywanych przed sporządzeniem strategii ochrony, niemożliwym jest stwierdzenie, czy regulacja jest wystarczająca. Jak wspomniano powyżej, nie będzie możliwym właściwe opiniowanie rozwiązań ustawowych bez znajomości szczegółów, które doprecyzowane będą w rozporządzeniach.

2) Definicja oraz proces tworzenia i likwidacji parków narodowych

a) Projekt ustawy:

W art. 3 ust. 1 Projektu ustawy zdefiniowano formę ochrony przyrody jaką jest park narodowy. Z kolei w ust. 2 tego przepisu zaproponowano następujące cele tworzenia parków narodowych.

Art. 3

1. (...)

2. Park narodowy tworzy się w celu:

- 1) ochrony ekosystemów naturalnych lub zbliżonych do naturalnych charakterystycznych dla danego obszaru oraz zachodzących w nich procesów przyrodniczych;
- 2) ochrony różnorodności biologicznej, w tym ochrony gatunków zwierząt, roślin i grzybów;
- 3) ochrony walorów krajobrazowych;
- 4) odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów;
- 5) ochrony dziedzictwa kulturowego, materialnego i niematerialnego.

Dodatkowo w art. 11 Projektu ustawy wyszczególniono zadania nowo utworzonych Polskich Parków Narodowych, a także ich jednostek organizacyjnych – Dyrekcji Polskich Parków Narodowych oraz parków narodowych. Zgodnie z art. 11 ust. 3 pkt 1 Projektu ustawy:

3. Do zadań parków narodowych należy w szczególności:

1) prowadzenie działań ochronnych w ekosystemach parku narodowego, zmierzających do realizacji celów, o których mowa w art. 3 ust. 2.

b) Zmiana w stosunku do obecnego uregulowania

W obecnym uregulowaniu prawnym parki narodowe można tworzyć w następujących celach:

Art. 8 u.o.p.

1. (...)

2. Park narodowy tworzy się w celu zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów.

Ponadto zgodnie z art. 8b ust. 1 pkt 1 u.o.p.:

1. Do zadań parków narodowych należy w szczególności:

1) prowadzenie działań ochronnych w ekosystemach parku narodowego, zmierzających do realizacji celów, o których mowa w art. 8 ust. 2;

c) uwagi

Proponowana regulacja zawiera jeden dodatkowy cel tworzenia parków narodowych niezawarty w obecnym stanie prawnym, jakim jest ochrona ekosystemów naturalnych lub zbliżonych do naturalnych charakterystycznych dla danego obszaru oraz zachodzących w nich procesów przyrodniczych.

Usuwa jednak dwa istotne cele, a mianowicie: zachowanie zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej oraz przywrócenie właściwego stanu zasobów i składników przyrody.

Należy także zwrócić uwagę na to, że taki zabieg zawęzi także zadania parków narodowych. W nowej regulacji bowiem, podobnie jak w obecnie obowiązującej ustawie, zadania parków narodowych są połączone z celami ich utworzenia (art 11 ust. 3 pkt 1 Projektu ustawy).

Jak wskazano powyżej, z projektem nowej regulacji łączą się dwie zasadnicze konsekwencje – ograniczenie celów tworzenia parków narodowych oraz zawężenie katalogu ich zadań. W uzasadnieniu do projektu nie uzasadniono dlaczego w nowo proponowanej regulacji nie wzięto pod uwagę ww. celów tworzenia parków narodowych. Nie przeanalizowano także konsekwencji jakie będzie miała zmiana katalogu zadań parków narodowych dla funkcjonowania obecnie istniejących parków. Wspomniano jedynie, że cele tworzenia parku narodowego zostały dostosowane do definicji parku narodowego określonej przez Międzynarodową Unię Ochrony Przyrody. Nie można tego uznać za uzasadnienie wystarczające.

Nieuwzględnienie w katalogu art. 3 ust. 3 Projektu ustawy celów jakim są zachowanie zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej oraz przywrócenie właściwego stanu zasobów i składników przyrody, będzie miało istotne konsekwencje.

W zakresie zachowania zasobów, tworów i składników przyrody nieożywianej należy zauważyć, że przyroda nieożywiona jest ważnym elementem środowiska przyrodniczego w Polsce. Zachowanie zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej jest celem w wielu istniejących już na terenie Polski parków narodowych. Dla przykładu na terenie Ojcowskiego Parku Narodowego znajdują się liczne formacje skalne oraz jaskinie tworzące się w skalistej odmianie wapienia jurajskiego. Są to ważne elementy przyrody chronione w ramach parku narodowego. Ponadto, jaskinie są miejscem występowania wielu gatunków nietoperzy. Ochrona elementów przyrody nieożywionej była także istotna dla stworzenia Parku Narodowego Gór Stołowych, który pokrywa swym terenem znaczną część tego pasma górskiego. Jak wskazano na stronie internetowej parku: unikalna rzeźba, wzbogacona dużym nagromadzeniem rozmaitych form erozji piaskowców w postaci głębokich szczelin, labiryntów i blokowisk skalnych, czy pojedynczych skałek o niespotykanych kształtach, czyni Góry Stołowe wyjątkowymi w skali Polski. Rzeźba ta jest odzwierciedleniem płytowej budowy geologicznej związanej z osadowym pochodzeniem tworzących je skał¹. Podobnie na terenie Słowińskiego Parku Narodowego ważnym chronionym elementem przyrody nieożywionej są wydmy. Jak zatem widać celem polskich parków narodowych jest nie tylko ochrona przyrody ożywionej, ale też wielu elementów przyrody nieożywionej. Niezrozumiałe jest zatem nieuwzględnienie tego celu tworzenia parków narodowych w projekcie ustawy.

Równie nieuzasadnione jest nie zawarcie w katalogu celów parków narodowych przywracania właściwego stanu zasobów i składników przyrody. Tworzenie parków narodowych na terenach, na których występują gatunki chronione, czy zagrożone wyginięciem jest istotnym elementem ratowania tych gatunków przed drastycznym zmniejszeniem populacji, a w dłuższej perspektywie – powiększaniem ich występowania i tym samym przywracaniem właściwego stanu populacji. I tak dla przykładu dzięcioł trójpalczasty występujący w Białowieskim Parku Narodowym jest gatunkiem objętym ścisłą ochroną gatunkową. Co istotne, jego populacja jest ściśle związana z obumierającymi lub martwymi świerkami. Za spadek jego populacji w lasach gospodarczych odpowiedzialne są wycinki związane ze zwalczaniem populacji kornika drukarza. Dlatego dla zachowania tego gatunku tak ważne są starodrzewia występujące w Białowieskim Parku Narodowym, gdzie nie stosuje się już wycinania świerków jako sposobu walki z kornikiem drukarzem².

Mając na uwadze powyższe, zarówno ochrona elementów przyrody nieożywionej, jak i przywracanie właściwego stanu zasobów i składników przyrody, nie może być wyłączona z katalogu celów tworzenia parków narodowych.

Proponujemy, aby do katalogu celów tworzenia parków narodowych zawartym w art. 3 ust. 3 Projektu ustawy dodać zachowanie zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej oraz przywrócenie właściwego stanu zasobów i składników przyrody.

¹ <https://www.pnps.com.pl/pl/przyroda/przyr.html>

² https://bpn.com.pl/images/stories/opisy/przyroda/ptaki_143_154_pl_.pdf, s. 145.

3) Likwidacja lub zmniejszenie parku narodowego

a) Projekt ustawy:

W art. 5 ust. 2 Projektu ustawy zaproponowano następującą regulację likwidacji lub zmniejszenia obszaru parku narodowego.

Likwidacja albo zmniejszenie obszaru parku narodowego następuje wyłącznie w razie bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych lub kulturowych jego obszaru.

b) Zmiana w stosunku do obecnego uregulowania

W obecnym stanie prawnym likwidacja lub zmiana obszaru parku narodowego uregulowana jest w art. 10 ust. 1a u.o.p., zgodnie z którym:

Likwidacja lub zmniejszenie obszaru parku narodowego następuje wyłącznie w razie bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych i kulturowych jego obszaru.

Zatem proponowana zmiana dotyczy użycia spójnika „lub” zamiast spójnika „i” w określaniu przesłanek jakie muszą zostać spełnione, aby można było zlikwidować lub ograniczyć obszar parku narodowego.

c) Uwagi

Proponowany przepis poszerza zakres sytuacji, w których można zlikwidować lub zmniejszyć obszar parku narodowego. W jego obecnym brzmieniu może to nastąpić w razie bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych i kulturowych obszaru parku narodowego. Użyta w przepisie koniunkcja oznacza, że obie przesłanki muszą być spełnione jednocześnie. Oznacza to, że aby dany obszar wyłączyć z zakresu parku narodowego, musi on bezpowrotnie utracić wartości zarówno przyrodnicze, jak i kulturowe. Natomiast Projekt ustawy w miejsce koniunkcji wprowadza alternatywę. Zatem pod rządami nowej ustawy, wystarczyć będzie, że obszar bezpowrotnie utraci jedynie swoje wartości przyrodnicze lub jedynie swoje wartości kulturowe, aby uprawniona była likwidacja lub ograniczenie parku narodowego.

Należy także zauważyć, że tak ważna zmiana nie została w żaden sposób wyjaśniona w uzasadnieniu do projektu ustawy.

Zmianę tę oceniamy jednoznacznie negatywnie. Poszerza ona bowiem możliwość likwidowania lub zmniejszania parków narodowych. Sankcjonuje ponadto sytuacje, w których obszar wciąż posiadając swoje wartości przyrodnicze, ale tracąc wartości kulturowe, może przestać być parkiem narodowym. Mając na względzie wprost wskazany w projekcie ustawy prymat ochrony przyrody w parkach narodowych oraz cele, dla których się je tworzy, taka sytuacja jest niedopuszczalna.

Proponujemy zachowanie obecnego brzmienia komentowanego przepisu tak aby jasno wskazywał on, że likwidacja albo zmniejszenie obszaru parku narodowego następuje wyłącznie w razie bezpowrotnej utraty zarówno wartości przyrodniczych, jak i kulturowych jego obszaru.

4) Uzgodnienie z jednostkami samorządu terytorialnego

a) Projekt ustawy:

Zgodnie z proponowanym art. 5 ust. 3 Projekty ustawy:

Określenie przebiegu granic parku narodowego albo ich zmiana, następuje po uzgodnieniu przez właściwe miejscowo organy uchwałodawcze jednostek samorządu terytorialnego, na których obszarze działania planuje się powyższe zmiany, w terminie 30 dni od dnia przedłożenia tych zmian. Brak stanowiska organu w tym terminie oznacza uzgodnienie.

b) Zmiana w stosunku do obecnych uregulowań

W obecnym stanie prawnym kwestia ta uregulowana jest w art. 19 ust. 2 u.o.p.

Zgodnie z tym przepisem:

Określenie i zmiana granic parku narodowego może nastąpić po uzgodnieniu z właściwymi miejscowo organami uchwałodawczymi jednostek samorządu terytorialnego, na których obszarze działania planuje się powyższe zmiany, oraz po zaopiniowaniu, w terminie 30 dni od dnia przedłożenia tych zmian, przez zainteresowane organizacje pozarządowe. Niezłożenie opinii w przewidzianym terminie uznaje się za brak uwag.

Zatem zmianą jaką wprowadzono jest likwidacja opiniowania przez zainteresowane organizacje pozarządowe, zakreślenie terminu 30 dni dla uzgodnienia, a także przewidzenie fikcji uzgodnienia w przypadku braku stanowiska organu w przewidzianym terminie. Należy jednak podkreślić, że Projekt ustawy wciąż pozostawia w mocy instytucję uzgodnienia z jednostkami samorządu terytorialnego.

W zakresie w jakim proponowany przepis zmienia procedurę opiniowania przez zainteresowane organizacje pozarządowe zostanie on skomentowany poniżej.

Pozostawienie instytucji uzgadniania powstania parku narodowego z jednostkami samorządu terytorialnego należy ocenić zdecydowanie negatywnie. Jak wskazuje się od lat, jednym z głównych powodów tego, że od 20 lat w Polsce nie powstał żaden park narodowy jest właśnie tzw. weto samorządowe. Przede wszystkim, w związku ze znacznie niższymi wpływami z podatku leśnego w przypadku utworzenia na danym terytorium parku narodowego, gminy na terenie których tworzony jest park, tracą finansowo. O ile Projekt ustawy – w swoim art. 84 – przewiduje w tym ostatnim zakresie odpowiednią zmianę ustawy o podatku leśnym, wprowadzając dla jednostek samorządu terytorialnego możliwość złożenia wniosku o zwrot z budżetu państwa utraconych dochodów w związku ze zwolnieniem lasów wchodzących w skład parku narodowego z części podatku leśnego, o tyle nie przewiduje ograniczenia samorządowego prawa weta w odniesieniu do utworzenia nowego parku narodowego.

Należy zatem zlikwidować możliwość wetowania tworzenia nowych parków przez jednostki samorządu terytorialnego. Proponujemy, aby instytucję uzgadniania zastąpić instytucją opiniowania, która to nie wiąże organu wydającego rozporządzenie. Takie rozwiązanie pozwoli zapewnić, że jednostki samorządu terytorialnego będą miały właściwy głos w procesie tworzenia parków narodowych, ale jednocześnie zapobiegnie zrachowaniom obstrukcyjnym, efektywnie blokującym powstawanie nowych parków. Likwidacja prawa weta powinna jednak – poza wskazaną zmianą w ustawie o podatku leśnym – nieść za sobą dodatkowe zachęty dla jednostek

samorządu terytorialnego, w celu uzyskania ich poparcia dla tworzenia nowych parków narodowych. W 1 art. 5 ust. 5 Projektu ustawy przewidziano, że w przypadku utworzenia parku narodowego, opracowuje się program działań na rzecz rozwoju jednostek samorządu terytorialnego, na których obszarze działania planuje się powyższe zmiany, wraz ze wskazaniem źródeł finansowania określonych działań. Nie przewidziano jednak konkretnych dotacji z budżetu państwa przeznaczanych na rozwój danej jednostki samorządu terytorialnego. Zatem efektywność takich programów należy postawić pod znakiem zapytania.

Jako pozytywną zmianę należy ocenić określenie terminu uzgodnienia. Jednak termin 30-dniowy jest zbyt krótki. W przypadku gdyby pozostawiono w ustawie instytucję uzgodnienia, należy wydłużyć określony termin do co najmniej 60 dni. Wydłużenie terminu pozwoli organom jednostek samorządu terytorialnego na odpowiednie przeanalizowanie zagadnienia i podjęcie przemyślanych decyzji. Mając na uwadze jak wiele zadań wykonują jednostki samorządu terytorialnego termin 30 dniowy na tak istotną sprawę jest zbyt krótki i powinien być przedłużony do 90 dni, szczególnie, że uzgadnianie tworzenia parku narodowego nie jest czymś co jednostki samorządu terytorialnego wykonują regularnie i do czego mają przewidziane zasoby i kwalifikacje. Ponadto wydłużenie terminu pozwoli na podjęcie konsultacji z interesariuszami takimi jak zainteresowani obywatele czy organizacje społeczne. Interesariuszom z kolei być może pozwoli na zebranie poparcia dla stworzenia parku narodowego czy przeprowadzenia analiz i przedstawienie ich odpowiednim jednostkom samorządu terytorialnego.

Jak zostało podkreślone powyżej, procedura uzgadniania w komentowanym przypadku powinna zostać zamieniona na procedurę opiniowania. Jednak w przypadku pozostawienia w projekcie ustawy uzgadniania granic parku narodowego, należy ograniczyć je jedynie do rad gmin, na których obszarze planuje się zmiany w zakresie parków narodowych. Jeśli chodzi o pozostałe jednostki samorządu terytorialnego, to powinny one jedynie opiniować granice parków. Jest to uzasadnione faktem, że to gminy są najbliższe obywateli i to one mają największą legitymację do reprezentowania konkretnej społeczności lokalnej. Nie byłoby uzasadnione blokowanie inicjatyw tworzenia parków narodowych przez jednostki samorządu terytorialnego na poziomie województwa lub powiatu, w związku z tym, że to nie działań tych jednostek, jego konsekwencje będą bezpośrednio dotyczyć. Jednocześnie takie uregulowanie umożliwi w ostateczności utworzenie nowego parku narodowego na terenie tych gmin, które dokonają odpowiedniego uzgodnienia.

5) Udział społeczeństwa w procesie tworzenia, a także likwidacji i zmiany granic parku narodowego

a) Projekt ustawy:

Projekt ustawy w art. 5 ust 6 zawiera następującą propozycję:

Organ opracowujący projekt rozporządzenia, o którym mowa w ust. 1, oraz program, o którym mowa w ust. 5, zapewnia możliwość udziału społeczeństwa, na zasadach i w trybie określonych w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na

środowisko (Dz. U. z 2021 r. poz. 2373 i 2389), w postępowaniu, którego przedmiotem jest sporządzenie projektu.

b) Obecne uregulowania

W obecnym stanie prawnym udział społeczeństwa uregulowany został we wspomnianym już art. 19 ust. 2 u.o.p. Zgodnie z tym przepisem:

Określenie i zmiana granic parku narodowego może nastąpić po uzgodnieniu z właściwymi miejscowo organami uchwałodawczymi jednostek samorządu terytorialnego, na których obszarze działania planuje się powyższe zmiany, oraz po zaopiniowaniu, w terminie 30 dni od dnia przedłożenia tych zmian, przez zainteresowane organizacje pozarządowe. Niezłożenie opinii w przewidzianym terminie uznaje się za brak uwag.

Zatem proponowana zmiana wprowadza instytucje udziału społeczeństwa uregulowaną w o.o.ś. Rozszerza zatem udział w procedurze tworzenia, likwidacji lub zmniejszania granic parków narodowych.

c) Uwagi

Udział społeczeństwa należy uznać za zmianę pozytywną. Proponujemy jednak jeszcze bardziej wzmocnić pozycję społeczeństwa obywatelskiego w tworzeniu parków narodowych poprzez uwzględnienie w ustawie katalogu podmiotów mogących wnioskować do Rady Ministrów o utworzenie parku narodowego. Doświadczenia praktyczne w kwestii ustanawiania form ochrony przyrody, jak np. parków krajobrazowych, wskazują, że głosy społeczeństwa są często ignorowane przez właściwe organy. Nadanie społeczeństwu wprost uprawnienia do złożenia wniosku o utworzenie parku narodowego wzmocni jego pozycję. W związku z tym proponujemy dodanie do ustawy zapisów umożliwiających złożenie wniosku o utworzenie parku narodowego i obowiązku jego rozpatrzenia przez Radę Ministrów w procedurze umożliwiającej złożenia odwołania i skargi do sądu administracyjnego, w sytuacji negatywnego rozpatrzenia wniosku. Uprawnienie do złożenia wniosku powinno przysługiwać odpowiednio licznej grupie obywateli, organizacji ekologicznej w rozumieniu o.o.ś., a także Dyrektorowi Polskich Parków Narodowych, Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska, Generalnemu Dyrektorowi Lasów Państwowych, ministrowi właściwemu do spraw środowiska oraz jednostkom samorządu terytorialnego, których obszaru wniosek dotyczy.

Takie rozwiązanie pozwoli społeczeństwu na realny wpływ na tworzenie parków narodowych. Utworzenie tych form ochrony przyrody nie będzie bowiem uzależnione jedynie od woli Rady Ministrów. Kontrola sądowa decyzji Rady Ministrów w przedmiocie rozpoczęcia procedury tworzenia parku narodowego zapobiegnie decyzjom arbitralnym i wzmocni cel ustawy jakim jest ochrona przyrody.

6) Funkcjonowanie Polskich Parków Narodowych

Polskie Parki Narodowe są zupełnie nową instytucją wprowadzaną przez proponowaną ustawę o parkach narodowych. Projekt ustawy określa też organy Polskich Parków Narodowych. Zgodnie z proponowanym art. 12 ust. 1 mają to być Dyrektor Polskich Parków Narodowych, dyrektorzy parków narodowych oraz Rada Polskich Parków Narodowych. Jak wskazano w uzasadnieniu

Dyrekcja Polskich Parków Narodowych będzie stanowić „centralny ośrodek zarządzania” parkami narodowymi.

a) Projekt ustawy

Zgodnie z projektowanym art. 11 ust. 2:

2. Do zadań Dyrekcji Polskich Parków Narodowych należy w szczególności:

1) ustalanie projektu rocznego planu finansowego Polskich Parków Narodowych, zwanego dalej „rocznym planem finansowym”, przekazywanego ministrowi właściwemu do spraw środowiska w trybie określonym w przepisach dotyczących prac nad projektem ustawy budżetowej;

2) sporządzanie rocznego planu działalności Polskich Parków Narodowych, zwanego dalej „rocznym planem działalności”, oraz jego przedstawianie, w terminie do dnia 31 października roku poprzedzającego rok, na który opracowywany jest plan, do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw środowiska;

3) sporządzanie sprawozdania z wykonania rocznego planu działalności i sprawozdania z wykonania rocznego planu finansowego, za poprzedni rok kalendarzowy, oraz ich przedstawianie do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw środowiska;

4) koordynowanie monitoringu przyrodniczego oraz działalności naukowej;

5) inicjowanie i koordynowanie działalności edukacyjnej parków narodowych;

6) udzielanie parkom narodowym niezbędnej pomocy w sprawach wymagających decyzji władz centralnych;

7) koordynowanie współpracy międzynarodowej parków narodowych;

8) wydawanie zaleceń i wytycznych dla parków narodowych w zakresie ich działalności;

9) prowadzenie kontroli parków narodowych w zakresie ich działalności.

b) Zmiana w stosunku do obecnego uregulowania

Zgodnie z u.o.p., w której obecnie uregulowana jest forma ochrony przyrody jaką są parki narodowe nadzór nad ich działalnością sprawuje minister właściwy do spraw środowiska. Zakres jego kompetencji określony został w art. 9 ust. 1 i 2 u.o.p.

Art. 9.

1. Nadzór nad działalnością parków narodowych sprawuje minister właściwy do spraw środowiska.

2. Nadzór, o którym mowa w ust. 1, obejmuje w szczególności:

1) zatwierdzanie rocznych zadań rzeczowych wynikających z planu ochrony, o którym mowa w art. 18, lub zadań ochronnych, o których mowa w art. 22;

2) kontrolę funkcjonowania parków narodowych;

3) kontrolę wykonywanej przez parki narodowe działalności gospodarczej;

- 4) kontrolę realizacji zadań parków narodowych;
- 5) kontrolę realizacji planów finansowych parków narodowych;
- 6) kontrolę działań dyrektora parku narodowego podejmowanych jako organ ochrony przyrody.

Zatem główną zmianą, którą wprowadza proponowana ustawa jest przeniesienie kontroli parków narodowych z Ministerstwa Klimatu i Środowiska do Dyrekcji Polskich Parków Narodowych. W Propozycji ustawy wprowadzono także nową kompetencję, której do tej pory nie miał Minister, mianowicie wydawanie wytycznych i zaleceń dla parków narodowych.

b) Uwagi

W uzasadnieniu ustawy projektodawca wyjaśnia, że utworzenie jednego podmiotu skupiającego parki narodowe wynika z konieczności usprawnienia decyzyjności w sprawach merytorycznych (ochrona przyrody) oraz administracyjnych. Dalej projektodawca zauważa: Należy także zwrócić uwagę na bardziej skuteczny niż dotychczas nadzór nad działalnością i funkcjonowaniem parków narodowych. Aktualnie nadzór nad parkami narodowymi sprawuje minister właściwy do spraw środowiska. W ramach urzędu obsługującego tego ministra, zagadnieniami związanymi z nadzorem zajmuje się kilka komórek wewnętrznych. Przeniesienie zagadnień związanych z nadzorem nad parkami w ręce wyspecjalizowanego podmiotu, jakim będzie DPPN, usprawni ten nadzór skupiając go w jednych rękach. Minister właściwy do spraw środowiska będzie otrzymywał niezbędne materiały z DPPN. Zachowa on jednak prawo prowadzenia kontroli w PPN³.

Zatem celem utworzenia nowego podmiotu jakim są Polskie Parki Narodowe wyjaśnionym w uzasadnieniu było przeniesienie kompetencji nadzorczych wykonywanych w tym momencie przez ministra do podmiotu wyspecjalizowanego, który w pełni poświęcony byłby kontroli nad parkami narodowymi.

W tym miejscu pojawia się jednak istotna nieścisłość pomiędzy uzasadnieniem, a tym co w istocie zawarto w projekcie. Zadania Dyrekcji Polskich Parków Narodowych wykraczają bowiem poza zakres dotychczasowych kompetencji nadzorczych ministra. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na zadanie jakim jest wydawanie zaleceń i wytycznych dla parków narodowych w zakresie ich działalności (art. 11 ust. 2 pkt 8 proponowanej ustawy). Ani pod rządem ustawy o ochronie przyrody z dnia 16 października 1991 r., kiedy to funkcjonował Krajowy Zarząd Parków Narodowych, ani w obecnym stanie prawnym nie ma podstaw do wydawania parkom narodowym zaleceń i wytycznych. Jest to zatem zupełnie nowo wprowadzona kompetencja. Tym bardziej dziwi brak szczegółowego jej uzasadnienia.

Podobnie sformułowane kompetencje posiada Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska w ramach nadzoru nad obszarami Natura 2000. Zgodnie z art. 32 ust. 2 u.o.p. nadzór Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska polega na wydawaniu zaleceń i wytycznych w zakresie ochrony i funkcjonowania obszarów Natura 2000. Warto zwrócić uwagę na komentarz do tego przepisu, zgodnie z którym wydawane po przeprowadzeniu kontroli wytyczne i zalecenia

³ Uzasadnienie, s. 6.

są możliwością ingerencji Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w funkcjonowanie obszarów Natura 2000.⁴

Należy jednocześnie zauważyć, że biorąc pod uwagę zależność strukturalną, a przede wszystkim finansową pomiędzy Dyrekcją Polskich Parków Narodowych, a poszczególnymi parkami narodowymi, zalecenia i wytyczne będą istotnym elementem wpływu na działania prowadzone przez poszczególne parki. Takie rozwiązanie znacznie ograniczy ich autonomię w prowadzeniu swoich działań.

Proponujemy zatem aby wśród zadań Dyrekcji Polskich Parków Narodowych nie znajdowała się kompetencja do wydawania wytycznych i zaleceń poszczególnym parkom narodowym w zakresie ich działalności.

7) Brak konkursu na Dyrektora Polskich Parków Narodowych.

a) Projekt ustawy

Powoływanie Dyrektora Polskich Parków Narodowych zostało uregulowane w art. 16 ust. 1 Projektu ustawy. Zgodnie z tym przepisem:

Dyrektora Polskich Parków Narodowych powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw środowiska. Prezes Rady Ministrów w akcie o powołaniu Dyrektora Polskich Parków Narodowych określa także wysokość jego wynagrodzenia.

b) Stan dotychczasowy

W obecnym stanie prawnym nie istnieje funkcja Dyrektora Polskich Parków Narodowych.

W proponowanym brzmieniu przepis przewiduje powoływanie Dyrektora Polskich Parków Narodowych przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw środowiska. W przepisie tym nie przewidziano jednak konkursu na tę funkcję, co należy ocenić jednoznacznie negatywnie.

Przeprowadzanie konkursów na kluczowe stanowiska kierownicze państwowych osób prawnych ma służyć profesjonalizmowi oraz zapewniać wysoki poziom kompetencji osób piastujących te funkcje. W szeregu uregulowań sektorowych ustawodawca staje na stanowisku, że w celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania państwa konieczna jest uprzednia weryfikacja kompetencji kandydata. Za przykład może posłużyć stanowisko Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁵, Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska⁶, czy Głównego Inspektora Ochrony Środowiska⁷, które obsadza się po przeprowadzeniu jawnego i otwartego konkursu. Co również wymaga podkreślenia, przeprowadzenie jawnego konkursu przeciwdziała korupcji ze względu na transparentność procedury oraz możliwość wykazania, że wybrana osoba otrzymała stanowisko ze względu na jej umiejętności i kompetencję, a nie ze względów pozamerytorycznych.

⁴ K. Gruszecki [w:] *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz, wyd. V*, Warszawa 2021, art. 32.

⁵ Art. 29 ust. 3 u.o.k.i.k.).

⁶ Art. 126 ust. 1 o.o.ś.

⁷ Art. 4 ust 2 u.i.o.ś.

Dyrektor Polskich Parków Narodowych ma być organem dysponującym szeregiem kompetencji mogących wpływać w sposób znaczny na ochronę środowiska naturalnego, a na skutek nieprofesjonalnego ich wykonywania możliwe jest wyrządzenie znacznych i trwałych szkód w środowisku naturalnym. Z tego względu piastunem tego organu powinna być osoba o znacznej wiedzy w przedmiotowym zakresie, oceniana nie tylko przez ministra właściwego do spraw środowiska, w celu możliwie daleko idącej separacji Dyrektora od wpływów politycznych.

W żadnym razie szybkość procedowania nie może przeważać nad możliwością wyboru obiektywnie najlepszego kandydata.

8) Rezygnacja z konkursów na dyrektorów poszczególnych parków narodowych.

a) Projekt ustawy:

W Projekcie ustawy rezygnuje się z przeprowadzania konkursów na dyrektorów parków narodowych. Zgodnie z art. 16 ust. 3 Projektu ustawy:

Minister właściwy do spraw środowiska, po zaopiniowaniu kandydatury przez Dyrektora Polskich Parków Narodowych, powołuje dyrektora parku narodowego. Minister właściwy do spraw środowiska odwołuje dyrektora parku narodowego.

Pod rządami obecnej u.o.p. dyrektorzy parków narodowych wyłaniani są w drodze konkursu. Procedurę powoływania dyrektora polskich parków narodowych szczegółowo reguluje art. 8 c u.o.p. Zgodnie z tym przepisem:

Art. 8c.

1. (...)

2. Dyrektor parku narodowego jest powoływany przez ministra właściwego do spraw środowiska, spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, oraz przez niego odwoływany. W przypadku odwołania dyrektora parku narodowego minister właściwy do spraw środowiska z dniem odwołania może powierzyć pełnienie jego obowiązków zastępcy dyrektora parku narodowego do czasu powołania dyrektora parku narodowego, jednak na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy.

3. (...)

4. (...)

5. W celu przeprowadzenia naboru minister właściwy do spraw środowiska powołuje komisję konkursową w składzie:

- 1) dwóch pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw środowiska;
- 2) przedstawiciel Państwowej Rady Ochrony Przyrody;
- 3) przedstawiciel rady naukowej właściwego parku narodowego;
- 4) przedstawiciel marszałka województwa właściwego ze względu na siedzibę parku narodowego.

6. Nabór ma charakter konkursu, w toku którego sprawdzeniu podlegają wiedza i predyspozycje niezbędne do wykonywania zadań dyrektora parku narodowego oraz kompetencje kierownicze.

7. Minister właściwy do spraw środowiska ogłasza informację o naborze na stanowisko dyrektora parku narodowego oraz o wynikach tego naboru.

8. Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, sposób ogłaszania, organizację i tryb przeprowadzania naboru oraz zadania i organizację komisji konkursowej, uwzględniając potrzebę sprawnego przeprowadzenia naboru oraz wszechstronnej oceny wiedzy, predyspozycji i kompetencji kierowniczych kandydatów.

b) uwagi

Projektodawca uzasadnia rezygnację z przeprowadzania konkursów w następujący sposób: W projekcie ustawy zrezygnowano z przeprowadzania naborów na stanowisko dyrektora parku narodowego. Przeprowadzane nabory były czasochłonne, co powodowało niejednokrotnie wielomiesięczną niemożność obsadzenia stanowiska dyrektora parku narodowego i trudności w kierowaniu parkami narodowymi.

Zatem jedynym argumentem za rezygnacją z konkursów na dyrektorów parków narodowych jest fakt, że jest to procedura czasochłonna. Takie uzasadnienie jest niezrozumiałe biorąc pod uwagę fakt, że dyrektorzy parków narodowych nie są wybierani kilka razy do roku. Ponadto potrzeba obsadzenia stanowiska osobą kompetentną oraz zapewnienie transparentności w tej procedurze przeważają nad ewentualnymi niedogodnościami związanymi z jej czasochłonnością. Ponadto warto zwrócić uwagę na możliwości techniczne, którymi dysponujemy w obecnej rzeczywistości. Doświadczenia pandemii COVID-19 pokazują jasno, że nawet najbardziej skomplikowane procedury można przeprowadzić przy zastosowaniu środków do komunikacji na odległość. Zatem dla zebrania się członków komisji konkursowej, a także przeprowadzenia konkursu nie potrzeba wielogodzinnych podróży. Argument o czasochłonności postępowania nie wydaje się być zasadny

9) Zakaz łączenia stanowisk

a) Projekt ustawy:

Zgodnie z art. 19 ust. 1 Projektu ustawy Stanowiska Dyrektora Polskich Parków Narodowych, Zastępcy Dyrektora Polskich Parków Narodowych, dyrektora parku narodowego oraz zastępcy dyrektora parku narodowego, nie można łączyć z zatrudnieniem w administracji rządowej i samorządowej, z członkostwem w radach nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa, z członkostwem w radach nadzorczych spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, a także z mandatem posła, senatora lub radnego jednostki samorządu terytorialnego.

W obecnym stanie prawnym nie istnieje zakaz łączenia funkcji dyrektora parku narodowego oraz zastępcy dyrektora parku narodowego z innymi stanowiskami czy funkcjami publicznymi.

Proponujemy aby zaproponowany zakaz łączenia stanowisk rozszerzyć w zakresie łączenia stanowiska z mandatem radnego jednostki samorządu terytorialnego oraz zatrudnieniem w administracji samorządowej na dodatkowe kategorie podmiotów. Taki zakaz powinien zostać wprowadzony również dla pracowników parków narodowych oraz pracowników Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe.

Propozycja ta pozwoli zapobiec ewentualnym konfliktom interesów, który może ujawnić się w przypadku takiego zbiegu stanowisk. W związku z istotną rolą organów jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu parku narodowego, taka sytuacja nie powinna mieć miejsca. Jednostki samorządu terytorialnego mogą bowiem i w praktyce skutecznie blokują tworzenie kolejnych parków narodowych. Organy uzgadniające powinny oceniać te kwestie merytorycznie i jak najbardziej obiektywnie. Dlatego łączenie stanowisk powinno być ustawowo zakazane.

Proponujemy dodanie następujących przepisów:

Zatrudnienia w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowych nie można łączyć z zatrudnieniem w administracji samorządowej, a także z mandatem radnego jednostki samorządu terytorialnego.

Zatrudnienia w Polskich Parkach Narodowych nie można łączyć z zatrudnieniem w administracji samorządowej, a także z mandatem radnego jednostki samorządu terytorialnego.

10) Realizacja inwestycji celu publicznego

a) Projekt ustawy:

Zgodnie z art. 8 ust. 7 Projektu ustawy:

Minister właściwy do spraw środowiska, po zasięgnięciu opinii dyrektora parku narodowego, może zezwolić na obszarze parku narodowego na odstępstwa od zakazów, o których mowa w ust. 1, jeżeli jest to uzasadnione potrzebą realizacji inwestycji celu publicznego, w przypadku braku rozwiązań alternatywnych i po zagwarantowaniu kompensacji przyrodniczej w rozumieniu art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, 2127 i 2269).

b) Zmiana w stosunku do obecnego uregulowania

W obecnym stanie prawnym odstępstwa od zakazów uregulowane są w art. 15 ust. 3 pkt 2 u.o.p. Zgodnie z tym przepisem:

3. Minister właściwy do spraw środowiska, po zasięgnięciu opinii dyrektora parku narodowego, może zezwolić na obszarze parku narodowego na odstępstwa od zakazów, o których mowa w ust. 1, jeżeli jest to uzasadnione:

1) potrzebą ochrony przyrody, wykonywaniem badań naukowych, celami edukacyjnymi, kulturowymi, turystycznymi, rekreacyjnymi lub sportowymi lub celami kultu religijnego i nie spowoduje to negatywnego oddziaływania na przyrodę parku narodowego lub

2) potrzebą realizacji inwestycji liniowych celu publicznego lub potrzebą realizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej o nieliniowym charakterze w celu związanym z zapewnieniem telekomunikacji na obszarze parku narodowego, w przypadku braku rozwiązań alternatywnych i po zagwarantowaniu kompensacji przyrodniczej w rozumieniu art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska.

c) Uwagi

Należy krytycznie odnieść się do proponowanej zmiany dotyczącej inwestycji celu publicznego. Projekt ustawy, praktycznie bez żadnych ograniczeń, otwiera możliwość realizacji inwestycji celu publicznego na terenie parku narodowego. W aktualnie obowiązującej ustawie o ochronie przyrody (art. 15 ust. 3 pkt 2 u.o.p.), minister właściwy ds. środowiska może zezwolić na odstępstwa od zakazów obowiązujących na obszarze parku narodowym jeżeli jest to uzasadnione potrzebą realizacji wyłącznie:

- inwestycji liniowych celu publicznego lub
- potrzebą realizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej o nieliniowym charakterze w celu związanym z zapewnieniem telekomunikacji na obszarze parku narodowego.

W projekcie ustawy wprowadzono art. 8 ust. 7, który jest powtórzeniem aktualnie obowiązującego art. 15 ust. 3 pkt 2 u.o.p., jednak zmodyfikowanym w kluczowym zakresie, tj. minister właściwy ds. środowiska może zezwolić na odstępstwa od zakazów obowiązujących na obszarze parku narodowym jeżeli jest to uzasadnione:

- potrzebą realizacji inwestycji celu publicznego.

Dla zrozumienia potencjalnego zagrożenia związanego z proponowaną treścią omawianego przepisu, należy sięgnąć do aktualnie obowiązujących przepisów prawa krajowego dot. inwestycji celu publicznego.

Definicję legalną inwestycji celu publicznego wprowadza art. 2 pkt 5 u.p.z.p. wskazując, że: należy przez to rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 oraz z 2021 r. poz. 11 i 234);

Wspomniany w cytowanej definicji art. 6 u.g.n. zawiera katalog celów publicznych, jednak nie ma on charakteru zamkniętego, gdyż w pkt 10 wskazano, że celami publicznymi w rozumieniu ustawy są także: inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach. A zatem nie trudno sobie wyobrazić sytuację, że w przyszłości może zostać przyjęta odrębna ustawa, która w efekcie otworzy drogę do realizacji przedsięwzięcia niepożądanego w obszarze parku narodowego. W treści uzasadnienia projektowanej ustawy, na próżno szukać jakiegokolwiek wyjaśnienia dla wprowadzenia tak daleko idącej i niekorzystnej dla ochrony przyrody zmiany. Dla porównania, warto podkreślić, że w analogicznym przypadku, w stosunku do odstępstw od zakazów na obszarze rezerwatu przyrody, pozostawiono aktualnie obowiązujące odstępstwa tj. w przypadku realizacji inwestycji liniowych celu publicznego lub potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego z

zakresu łączności publicznej o nieliniowym charakterze w celu związanym z zapewnieniem telekomunikacji na obszarze parku narodowego (por. art. art. 87 pkt 4 lit e projektu ustawy).

Proponujemy żeby art. 8 ust. 7 Projektu ustawy nadać następujące brzmienie:

Minister właściwy do spraw środowiska, po zasięgnięciu opinii dyrektora parku narodowego, może zezwolić na obszarze parku narodowego na odstępstwa od zakazów, o których mowa w ust. 1, jeżeli jest to uzasadnione potrzebą realizacji inwestycji liniowych celu publicznego lub potrzebą realizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej o nieliniowym charakterze w celu związanym z zapewnieniem telekomunikacji na obszarze parku narodowego, w przypadku braku rozwiązań alternatywnych i po zagwarantowaniu kompensacji przyrodniczej w rozumieniu art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, 2127 i 2269).

11) Finansowanie parków narodowych (wsparcie dla parków narodowych z Funduszu Leśnego)

a) Projekt ustawy

Zgodnie z art. 42. Ust. 1 pkt 4 Projektu ustawy:

1. Przychodami Polskich Parków Narodowych są:

(...)

4) wpłaty Dyrekcji Generalnej Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, ze środków funduszu leśnego, o których mowa w art. 57 ust. 2 ustawy o lasach, w wysokości stanowiącej równowartość 25% planowanego stanu tych środków na początek danego roku, jednak nie mniej niż 35 mln zł rocznie;

Ponadto z zapisem tym powiązana jest zmiana w u.l. wprowadzona art. 78 pkt 3 Projektu ustawy:

Art. 78 W ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2021 r. poz. 1275 i 1718 oraz z 2022 r. poz. 84) wprowadza się następujące zmiany:

w art. 58:

a) w ust. 3a uchyla się pkt 1 i 1a,

b) po ust. 3a dodaje się ust. 3b w brzmieniu:

„3b. Dyrektor Generalny dokonuje corocznie nie później niż do dnia 31 marca danego roku, wpłat ze środków funduszu leśnego, o których mowa w art. 57 ust. 2, na rzecz Polskich Parków Narodowych, w wysokości i na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia ... o parkach narodowych.”.

b) Zmiana w stosunku do obecnego uregulowania

W obecnym stanie prawnym kwestia ta została uregulowana w art. 8h ust. 2 ust. 8 ustawy o ochronie przyrody. Zgodnie z tym przepisem:

2. Przychodami parku narodowego mogą być:

(...)

8) środki funduszu leśnego, o których mowa w art. 57 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, przeznaczone na cele, o których mowa w art. 58 ust. 3 i 3a tej ustawy.

c) Uwagi

W obecnym stanie prawnym przekazywanie środków z funduszu leśnego jest jedynie możliwością, a nie obowiązkiem Lasów Państwowych. Proponowana regulacja wprowadza obowiązek dokonywania wpłat w wysokości stanowiącej równowartość 25% planowanego stanu środków na początek danego roku, jednak nie mniej niż 35 mln zł rocznie. Choć proponowana regulacja zdaje się zmierzać w dobrym kierunku, to w rzeczywistości stanowi jedynie pozorną zmianę, która nie będzie miała realnego przełożenia na kwoty przekazywane przez Lasy Państwowe do parków narodowych.

Jak wynika z analizy Sprawozdań finansowo-gospodarczych Lasów Państwowych, w latach 2014–2020 LP przeznaczyły na wsparcie działalności parków narodowych 244 mln zł, co daje średnio 34,8 mln zł rocznie. Zatem proponowane przez projektodawcę minimum stanowi kwotę, którą już w tym momencie parki narodowe dostają od Lasów Państwowych, co jak powszechnie wiadomo, nie jest wystarczające. Projekt tym samym nie odchodzi w tym zakresie od statusu quo.

Kolejną wadą projektu, na którą należy zwrócić uwagę jest brak zmiany w odniesieniu do źródła dofinansowania parków narodowych przez Lasy Państwowe. Tak jak w obecnym stanie prawnym, w nowelizacji wpłaty będą mogły być dokonywane przez Lasy Państwowe ze środków funduszu leśnego, wyłącznie w zakresie, o którym mowa w art. 57 ust. 2 u.l. Zgodnie z tym przepisem:

Środki, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i pkt 3 lit. b, związane z wyłączeniem z produkcji lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz lasów znajdujących się w użytkowaniu wieczystym parków narodowych, gromadzi się na odrębnym rachunku bankowym Dyrekcji Generalnej.

Jak wynika ze sprawozdań finansowych Lasów Państwowych, wpływy liczone na podstawie art. 57 ust. 2 u.l. są jedynie nieznaczną częścią wszystkich wpływów funduszu leśnego. W pozycji „zwiększenia” Funduszu Leśnego w ostatnim dostępnym sprawozdaniu figuruje pod tym punktem wartość 41,683 tys zł, w poprzednich latach była niewiele większa. Zatem przewidywane przez projektodawcę wpłaty na parki narodowe w wysokości 25% środków, o których mowa w art. 57 ust. 2 u.l., będą i tak zawsze wynosić nie więcej niż 35 mln zł.

Brak zmiany w tym zakresie należy ocenić negatywnie. Proponujemy aby kwota przekazywana przez Lasy Państwowe na rzecz parków narodowych była powiązana z dochodami funduszu leśnego określonymi w art. 57 ust. 1 pkt. 2 i 3 u.l. Oznacza to, że na poczet potrzeb parków narodowych mogą być przeznaczane również środki związane z wyłączeniem z produkcji lasów stanowiących własność Skarbu Państwa. Ponadto procent z ww. kwoty powinien wynosić nie 25%, a 40%. W przypadku bowiem gdyby kwota ta pozostawiona została na poziomie 25%,

wciąż nie zapewni to realnego zwiększenia wpływów do parków narodowych z Funduszu Leśnego. Biorąc pod uwagę wartość zwiększeń z tych tytułów (ok 178 mln zł w roku 2020), 40% oznacza wartość dofinansowania parków narodowych w wysokości około 75 mln zł rocznie

Na koniec należy wspomnieć jeszcze, że Projekt ustawy nie przewiduje sytuacji, w której suma fragmentu Funduszu Leśnego, do którego Projekt odnosi, spadnie poniżej 35 mln zł. W takiej sytuacji należy zapewnić, że środki zostaną w każdym razie przekazane na rzecz parków narodowych. Proponujemy, aby w takiej sytuacji środki przekazywane były z odpisu podstawowego obciążającego koszty nadleśnictw, o którym mowa w art. 57 ust. 1 pkt 1 u.l.

12) Rozporządzanie mieniem

a) Projekt ustawy:

W Projekcie ustawy przewidziano następujące zasady dotyczące rozporządzeniem nieruchomościami Polskich Parków Narodowych.

Art. 29. 1. Zawarcie przez Polskie Parki Narodowe umowy dotyczącej rozporządzenia nieruchomościami następuje w drodze przetargu.

2. Przed zawarciem umowy dotyczącej rozporządzenia nieruchomością Polskie Parki Narodowe są obowiązane uzyskać zgodę organu właściwego, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1933).

Art. 30. Umowa dotycząca rozporządzenia nieruchomością jest zawierana w drodze bezprzetargowej, jeżeli:

1) stroną jest państwowa jednostka budżetowa, jednostka samorządu terytorialnego, Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe lub Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie;

2) zbycie nieruchomości następuje w drodze zamiany lub darowizny;

3) przedmiotem zbycia jest udział w nieruchomości, a zbycie następuje na rzecz innych współwłaścicieli nieruchomości;

4) zawierana jest umowa użyczenia;

5) zawierana jest umowa najmu lokalu z pracownikiem Służby Parku Narodowego;

6) zawierana jest umowa służebności drogi koniecznej lub służebności przesyłu;

7) zawierana jest umowa najmu lokalu z aktualnym najemcą, któremu przysługuje tytuł prawny do zajmowania lokalu, wynikający z przepisów odrębnych;

8) nieruchomość jest zbywana na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo w jej nabyciu stosownie do przepisów ustawy.

b) dotychczasowe uregulowania

W obecnym stanie prawnym zawieranie umów dotyczących rozporządzania nieruchomościami zostało uregulowane w u.o.p.

Art. 10

Ust. 8 Zawarcie przez park narodowy umowy dotyczącej rozporządzenia nieruchomości następuje w drodze przetargu, z zastrzeżeniem art. 10b.

Art. 10b.

Umowa dotycząca rozporządzenia nieruchomością jest zawierana w drodze bezprzetargowej, jeżeli:

- 1) stroną jest państwowa jednostka budżetowa;
- 2) zbycie nieruchomości następuje w drodze zamiany lub darowizny;
- 3) przedmiotem zbycia jest udział w nieruchomości, a zbycie następuje na rzecz innych współwłaścicieli nieruchomości;
- 4) zawierana jest umowa użyczenia;
- 5) zawierana jest umowa najmu lokalu mieszkalnego z pracownikiem parku narodowego;
- 6) zawierana jest umowa służebności drogi koniecznej lub służebności przesyłu.

c) uwagi

Zgodnie z projektem ustawy procedurę przetargową wyłącza się względem szerszej kategorii podmiotów niż miało to miejsce dotychczas, a tym samym znaczenie rozszerza zakres podmiotów względem, których można dokonać sprzedaży nieruchomości Polskich Parków Narodowych. Uzasadnia się to faktem, że wskazane podmioty nie działają na zasadach komercyjnych, w związku z czym nie będą mogły konkurować z podmiotami prywatnymi zainteresowanymi nieruchomością. Uzasadnienie takie budzi wątpliwości gdyż Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe jest podmiotem działającym również na zasadach komercyjnych. Dodatkowo należy wskazać, że Lasy Państwowe prowadzą gospodarkę leśną, której celem jest m.in. produkcja drewna. Istnieją przykłady, jak np. gospodarka leśna prowadzona na terenie planowego Turnickiego Parku Narodowego, gdzie zasadność wycinek budzi liczny sprzeciw społeczeństwa, a także jest podważana przez organizacje przyrodnicze. Zatem przekazywanie nieruchomości należących do parków narodowych, bez transparentnej procedury przetargowej budzi wątpliwości, w szczególności mając na względzie fakt, że obszary należące do parków narodowych mogą być cenne przyrodniczo, a nieobjęte formą ochrony przyrody jaką jest park narodowy.

Dodatkowo, postulujemy aby w przypadku przetargów na dzierżawę gruntów rolnych na terenach parków narodowych ustawowo zapewnić pierwszeństwo lokalnych rolników. Będzie to kolejne wsparcie mieszkańców tzw. gmin parkowych, co może się przyczynić do większego poparcia dla tworzenia tych form ochrony przyrody wśród społeczności lokalnych.

W takim przypadku najlepszym rozwiązaniem wydaje się zastosowanie istniejących uregulowań dających możliwość przeprowadzania przetargów ograniczonych, skierowanych do rolników indywidualnych zamieszkałych na terenach gmin parkowych, zdefiniowanych odpowiednimi ustawami (podobnie jak to ma miejsce w przypadku przetargów organizowanych przez KOWR)

13) Służba Polskich Parków Narodowych

a) projekt ustawy

W art. 2 ust. 10 Projektu ustawy zdefiniowano pracownika Służby Parku Narodowego w następujący sposób:

pracownicy Służby Parku Narodowego – pracownicy Polskich Parków Narodowych, zatrudnieni w Dyrekcji Polskich Parków Narodowych albo w parkach narodowych;

Ponadto w art. 59 Projektu ustawy określono jakie wymagania musi spełniać osoba mogąca być pracownikiem Służby Parku narodowego. Zgodnie z tym przepisem:

Art. 59. 1. Pracownicy Polskich Parków Narodowych tworzą Służbę Parku Narodowego.

2. Pracownikiem Służby Parku Narodowego może być osoba, która:

- 1) jest obywatelem polskim, z zastrzeżeniem art. 60;
- 2) ukończyła 21 lat;
- 3) ma pełnię praw cywilnych i obywatelskich;
- 4) posiada odpowiednie kwalifikacje zawodowe;
- 5) cieszy się nienaganną opinią;
- 6) posiada odpowiedni stan zdrowia, potwierdzony orzeczeniem lekarskim;
- 7) nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe;
- 8) odbyła roczny staż w Polskich Parkach Narodowych.

Następnie art. 61 Projektu ustawy wymienia zadania Służby Parku Narodowego. Przepis ten brzmi następująco:

Art. 61. 1. Do zadań Służby Parku Narodowego należy w szczególności:

- 1) realizacja ustaleń strategii ochrony parku narodowego albo zadań ochronnych oraz planu zarządzania;
- 2) prowadzenie edukacji ekologicznej, w tym przyrodniczej;
- 3) prowadzenie ośrodków informacji i edukacji oraz publikowanie materiałów informacyjnych i promocyjnych;
- 4) prowadzenie monitoringu przyrodniczego i badań naukowych, w celu określenia metod i sposobów ochrony przyrody, skuteczności działań ochronnych oraz rozpoznawania różnorodności biologicznej;
- 5) utrzymywanie w należytym stanie infrastruktury technicznej zarządzanej przez Polskie Parki Narodowe;
- 6) udostępnianie parku narodowego do celów naukowych, edukacyjnych, turystycznych rekreacyjnych i sportowych;

7) gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa oddanymi Polskim Parkom Narodowym w użytkowanie wieczyste lub będącymi ich własnością oraz mieniem Polskich Parków Narodowych;

8) ochrona mienia oraz zwalczanie przestępstw i wykroczeń w zakresie ochrony przyrody.

2. Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, stanowiska oraz wymagania kwalifikacyjne, wymagane na poszczególnych stanowiskach w Służbie Parku Narodowego, z uwzględnieniem wykształcenia i stażu pracy, mając na względzie potrzebę doboru w Służbie Parku Narodowego osób o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych.

b) Zmiana w stosunku do obecnego uregulowania

W obecnym stanie prawnym również funkcjonuje Służba Parku Narodowego. W u.o.p. nie zostały jednak opisane jakie wymagania osoba będąca pracownikiem tej służby musi spełniać. Ponadto, w obecnym stanie prawnym nie wszyscy pracownicy parków narodowych są pracownikami Służby Parku Narodowego. W u.o.p. wymieniono za to zadania Służby Parku Narodowego. Zgodnie z art. 103 u.o.p.:

Art. 103.

1. Zadania związane z ochroną przyrody, badaniami naukowymi i działalnością edukacyjną, a także ochroną mienia parku narodowego oraz zwalczaniem przestępstw i wykroczeń w zakresie ochrony przyrody na terenie parku narodowego wykonuje Służba Parku Narodowego.

2. Do zadań Służby Parku Narodowego należy:

1) realizacja ustaleń planów ochrony i zadań ochronnych;

2) informowanie i promocja w zakresie ochrony przyrody, w tym prowadzenie muzeum przyrodniczego, ośrodków informacji i edukacji oraz publikowanie materiałów informacyjnych i promocyjnych;

3) prowadzenie badań naukowych w celu określenia metod i sposobów ochrony przyrody, skuteczności działań ochronnych oraz rozpoznawania różnorodności biologicznej;

4) utrzymywanie w należyтым stanie infrastruktury technicznej zarządzanej przez park narodowy;

5) udostępnianie parku narodowego do celów naukowych, edukacyjnych, rekreacyjnych, turystycznych i sportowych.

3. (uchylony);

4. Minister właściwy do spraw środowiska, kierując się potrzebą doboru w Służbach Parków Narodowych osób o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych, określi, w drodze rozporządzenia, stanowiska oraz wymagania kwalifikacyjne, jakie powinni spełniać pracownicy zatrudnieni na poszczególnych stanowiskach w Służbach Parków Narodowych, z uwzględnieniem wykształcenia i stażu pracy.

c) Uwagi

Przed wszystkim krytycznie należy ocenić zakwalifikowanie wszystkich pracowników Polskich Parków Narodowych do Służby Parku Narodowego.

W uzasadnieniu Projektu ustawy wynika, że: Mając na uwadze potrzebę zapewnienia profesjonalnej realizacji zadań parków narodowych, w projekcie ustawy zaproponowano przepisy dotyczące utworzenia wykwalifikowanej Służby Parku Narodowego, którą będą stanowili wszyscy pracownicy PPN. Nie podano jednak żadnych konkretnych argumentów na przyjęcie takiego rozwiązania. Niesie ono za sobą natomiast następujące problemy.

Przed wszystkim, w związku z tym, że wszyscy pracownicy Polskich Parków Narodowych będą jednocześnie należeli do Służby Parków Narodowych, wszyscy oni będą musieli spełniać wymagania określone w art. 59 ust. 2 Projektu ustawy. Oznacza to, że zarówno osoba zatrudniona przy pracach biurowych, czy prostych pracach fizycznych, będzie musiała mieć ukończone 21 lat, posiadać odpowiedni stan zdrowia, potwierdzony zaświadczeniem lekarskim, a także odbyć roczny staż w Polskich Parkach Narodowych. Takie rozwiązanie jest przede wszystkim dyskryminujące, np. dla osób z niepełnosprawnościami, czy osób pomiędzy 18 a 21 rokiem życia. W parku narodowym można pracować na całym szeregu stanowisk i nie wszystkie będą wymagały np. pełnej sprawności fizycznej. Nie ma powodów, dla których np. osoby z niepełnosprawnościami nie mogłyby w ogóle pracować w parkach narodowych. Ponadto takie rozwiązanie jest po prostu nieracjonalne. Nie ma racjonalnego uzasadnienia dla którego osoba pracująca na portierni czy w sekretariacie parku narodowego miała statut pracownika Służby Parku Narodowego i jednocześnie musiała spełniać wysokie wymagania z nim związane.

Należy ponadto zwrócić uwagę na wymaganie określone w art. 59 ust. 2 pkt 8 Projektu ustawy. Zgodnie z tym przepisem Pracownikiem Służby Parku Narodowego może być osoba, która odbyła roczny staż w Polskich Parkach Narodowych. Z tego przepisu, w powiązaniu ze wcześniejszymi rozważaniami wynika, że pracownikiem Polskich Parków narodowych będzie mogła być osoba, która odbyła roczny staż w Polskich Parkach Narodowych. Oznacza to, że nawet osoba wykonująca prace merytorycznie niezwiązane z ochroną przyrody, np. pełniąc funkcję księgowego, pracująca w dziale kadr, czy zajmująca się prostymi pracami fizycznymi jak np. sprzątanie, będzie musiała spełnić ten wymóg. Ponadto z przepisów tych wynika, że osoba wcześniej pracująca w ochronie środowiska, dla przykładu w jednej z Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska, chcąc zatrudnić się nawet na kierowniczym stanowisku w Polskich Parkach Narodowych będzie musiała taki roczny staż odbyć. Podobnie wyglądałaby sytuacja w przypadku osoby wcześniej pracującej w Lasach Państwowych, a podejmującej pracę w Polskich Parkach Narodowych. Takie rozwiązanie jest wysoce nieefektywne i brak mu racjonalnego uzasadnienia. Ponadto w związku z tym, że nie określono warunków takiego stażu, może to prowadzić do licznych naruszeń kodeksu pracy. Polskie Parki Narodowe mogą bowiem zatrudniać osoby na umowie zleceniu zamiast na umowie o pracę na czas tego stażu, zasłaniając się niemożnością zawarcia umowy o pracę, wynikającą z Projektu ustawy. Doprowadzi to do sytuacji, w których osoby te będą tak naprawdę wykonywały prace bez nawiązania stosunku pracy.

Należy także wspomnieć o tym, że zadania Służby Polskich Parków Narodowych nie zostały wymienione enumeratywnie. Przeciwnie, w art. 61 ust. 1 Projektu ustawy projektodawca posłużył się sformułowaniem „w szczególności”, które oznacza, że wymieniony katalog jest otwarty. W związku z brakiem projektu rozporządzenia, o którym mowa w art. 61 ust. 2 Projektu ustawy, a które ma określać jakie dokładnie stanowiska przewiduje się w Służbie Parków

Narodowych, nie sposób jest w adekwatny sposób ocenić tę regulację. Ponadto katalog otwarty z art. 61 ust. 1 Projektu ustawy pozostawia ministrowi wydającemu rozporządzenie zbyt dużą swobodę w określaniu stanowisk należących do Służby Parku.

Mając na uwadze powyższe, proponujemy aby zrezygnować z rozwiązania, w którym wszyscy pracownicy Polskich Parków Narodowych będą jednocześnie pracownikami Służby Parków Narodowych. Przynależność do Służby Parków Narodowych powinna być powiązana z wypełnianiem zadań, o których mowa w art. 61 ust. 1 Projektu ustawy. Ponadto proponujemy aby w art. 59 ust. 1 pkt 8 Projektu ustawy zrezygnować z wymogu odbycia rocznego stażu w Polskich Parkach Narodowych. Ewentualnie można taki wymóg zamienić na wymóg posiadania rocznego stażu pracy w Polskich Parkach Narodowych.

W związku z tym proponujemy następującą zmianę art. 59 ust. 1 Projektu ustawy:

„1. Pracownicy Polskich Parków Narodowych, wypełniający zadania, o których mowa w art. 61 ust. 1, tworzą Służbę Parku Narodowego.”

Dodatkowo odpowiedniej zmiany wymaga art. 2 pkt 10 Projektu ustawy, który definiuje Służbę Parku tak aby dostosować jego brzmienie do ww. uwag. Podobnie należy dostosować art. 92 Projektu ustawy regulujący sytuację dotychczasowych pracowników parków narodowych. Jednocześnie należy dokonać rewizji wszystkich przepisów Projektu ustawy odnoszących się do pracowników Służby Parku Narodowego, w szczególności nadających im określone przywileje, aby ustalić czy celowym jest obejmowanie danym zapisem wszystkich pracowników Polskich Parków Narodowych, czy jedynie Służby Polskich Parków Narodowych.

14) Rezerваты a podatek leśny

a) projekt ustawy:

Art. 84. W ustawie z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 888) w art. 7 po ust. 4 dodaje się ust. 4a w brzmieniu:

„4a. Jednostkom samorządu terytorialnego, na ich wniosek, przysługuje z budżetu państwa zwrot utraconych dochodów w związku ze zwolnieniem, o którym mowa w art. 4 ust. 3, w odniesieniu do parków narodowych.

b) Zmiana w stosunku do obecnego uregulowania

W obecnym stanie prawnym zgodnie z art. 4 ust. 3 u.p.l.:

Dla lasów wchodzących w skład rezerwatów przyrody i parków narodowych stawka podatku leśnego, o której mowa w ust. 1, ulega obniżeniu o 50%.

Niższa stawka podatku leśnego sprawia, że wpływy z tego tytułu do budżetu gminy są znacznie niższe w gminach, na terenie których ustanowiony jest park narodowy niż w gminach, w których takiego parku nie ma. W związku z tym gminy są niechętne tworzeniu parków narodowych na ich obszarze i odmawiają uzgodnienia propozycji nowych rozporządzeń. Jest to jedna z barier dla tworzenia większej ilości parków narodowych na terenie Polski.

c) Uwagi

Pozytywnie należy ocenić możliwość uzyskania przez gminę zwrotu przez gminę utraconych wpływów z tytułu podatku leśnego, co może realnie zachęcić gminy do popierania tworzenia parków narodowych w ich obszarze. Za nieuzasadnione należy jednak uznać zawężenie uprawnień do wnioskowania o taki zwrot do parków narodowych. W polskim porządku prawnym wyróżnia się także formę ochrony przyrody jaką jest rezerwat przyrody. Na terenach objętych rezerwatami przyrody gminy napotykają na problemy podobnej natury względem wprowadzania zwolnień podatkowych. Rozszerzenie zakresu uprawnień może spowodować wyższy poziom ochrony przyrody, nie tylko na terenach objętych parkiem narodowym.

Proponujemy zatem aby komentowanemu przepisowi nadać następujące brzmienie:

Art. 84. W ustawie z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 888) w art. 7 po ust. 4 dodaje się ust. 4a w brzmieniu:

„4a. Jednostkom samorządu terytorialnego, na ich wniosek, przysługuje z budżetu państwa zwrot utraconych dochodów w związku ze zwolnieniem, o którym mowa w art. 4 ust. 3”

15) Regulacja w zakresie planowania działań ochronnych w parkach

a) Projekt ustawy

Projekt ustawy przewiduje nową regulację w zakresie planowania działań ochronnych. W obecnym stanie prawnym sporządza się plan ochrony (art. 19 u.o.p.), a do czasu sporządzenia tego planu ustanawia się projekt zadań ochronnych (art. 22 ust. 1 u.o.p.). Projekt ustawy przewiduje sporządzanie dla parku narodowego strategii ochrony parku narodowego oraz planu zarządzania (art. 48 Projektu ustawy). Z kolei do czasu ustanowienia strategii ochrony parku narodowego sporządza się zadania ochronne (art. 54 ust. 1 Projektu ustawy). Jednocześnie ustawa przewiduje następujący przepis przejściowy:

Art. 111. 1. Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 19 ust. 5 albo art. 19 ust. 5 w związku z art. 20 ust. 5 ustawy zmienianej w art. 87, zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 51 ust. 1 niniejszej ustawy, odrębnie dla każdego parku narodowego, nie dłużej jednak niż przez 20 lat od dnia ich wejścia w życie i mogą być zmieniane na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 87, w brzmieniu dotychczasowym.

b) Uwagi

Art. 111 ust. 1 Projektu ustawy przewiduje zachowanie mocy przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 19 ust. 5 lub 19 ust. 5 w zw. z art. 20 ust. 5 u.o.p., a więc planów ochrony dla parku narodowego. Zatem w oknie czasowym pomiędzy wejściem w życie nowej ustawy o parkach narodowych, a sporządzeniem strategii ochrony parku narodowego, będą obowiązywały dotychczasowe plany ochrony. Projektodawca nie wziął jednak pod uwagę tego, że są parki narodowe, które nie mają sporządzonych planów ochrony na podstawie przepisów u.o.p. Takie parki narodowe działają na podstawie zadań ochronnych zgodnie z art. 22 ust. 1 u.o.p.

Przykładem jest Biebrzański Park Narodowy⁸. Zatem wobec braku odniesienia w art. 11 ust. 1 Projektu ustawy do art. 22 ust. 1 u.o.p., parki takie pozostaną bez jakichkolwiek zaplanowanych działań ochronnych.

Choć możliwe jest wydanie dla nich zadań ochronnych na podstawie art. 54 ust. 1 Projektu ustawy, to wciąż będzie istniało okno czasowe pozostawiające parki bez żadnych działań ochronnych. Taką sytuację należy uznać za niedopuszczalną.

W związku z powyższym, proponujemy aby art. 111 ust. 1 Projektu ustawy zmienić w taki sposób aby przepis ten odnosił się również do zarządzeń wydanych na podstawie art. 22 ust. 2 u.o.p.

16) Odwoływanie członków rad naukowych parków narodowych

a) Projekt ustawy

Projekt ustawy przewiduje w art. 22 ust. 6 pkt 1, że

6. Członkostwo w radzie naukowej parku narodowego wygasa w przypadku:

1) odwołania członka przez ministra właściwego do spraw środowiska;

b) Zmiana w stosunku do obecnego uregulowania

W obecnym stanie prawnym nie przewidziano możliwości odwołania członków rad naukowych parków narodowych.

c) Uwagi

Negatywnie należy ocenić nieograniczoną możliwość odwoływania członków rady naukowej parku narodowego pozostawioną ministrowi do spraw środowiska. Przy tak sformułowanych przepisach minister będzie mógł dowolnie odwoływać i powoływać członków rad naukowych. Znacznie uzależni to te organy opiniodawczo-doradcze parków narodowych od ministra. Wiąże się to z faktem, że minister będzie mógł wywierać wpływ na członków rad naukowych poprzez ewentualne zagrożenie odwołaniem przy podjęciu nieprzychylniej władzy politycznej decyzji. Takie rozwiązanie znacznie upolityczni rady naukowe parków narodowych. Co więcej, takie skutki nastąpią także w stosunku do Rady Polskich Parków Narodowych, gdyż zgodnie z art. 15 ust. 2 Projektu ustawy w jej skład wchodzi przewodniczący wszystkich rad naukowych parków narodowych, którzy to mogą zostać w każdej chwili odwołani przez ministra.

Postulujemy aby określić szczegółowy katalog sytuacji, w których minister do spraw środowiska może odwołać członka rady naukowej parku narodowego. Takie sytuacje, jako wyjątek powinny być konstruowane wąsko oraz w razie wątpliwości interpretowane zawężająco. Wśród takich sytuacji może znaleźć się rażące zaniedbanie w pełnieniu obowiązków członka rady parku narodowego.

⁸ <https://www.biebrza.org.pl/plik,4989,zarządzenie-mkis-ws-zadan-ochronnych-na-lata-2021-2023.pdf>

