



Polskie Towarzystwo Ochrony Przyrody SALAMANDRA

Polish Society for Nature Conservation SALAMANDRA

ul. Stolarska 7/3, 60-788 Poznań, tel./fax: 61 662 86 06, 61 843 21 60

e-mail: biuro@salamandra.org.pl, www.salamandra.org.pl

Poznań, 23 lutego 2022 r.

Sz.P. Anna Moskwa
Minister Klimatu i Środowiska
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa

Dotyczy: projektu ustawy o parkach narodowych

Szanowna Pani Minister,

W związku z ogłoszeniem konsultacji publicznych projektu ustawy o parkach narodowych – wersja z 26.01.2022 (dalej UOPN), przesyłamy uwagi szczegółowe do niektórych zapisów przedmiotowego projektu, zgłaszane przez Polskie Towarzystwo Ochrony Przyrody „Salamandra”.

Niniejszą opinię należy traktować jako uszczegółowienie bardziej ogólnej opinii przedstawionej przez Koalicję 10%, której jesteśmy członkiem, i pod którą także jesteśmy podpisani.

W naszym przekonaniu projekt zawiera wiele interesujących propozycji rozwiązań i zmian o potencjalnie pozytywnych skutkach, choć nie zawsze dopracowanych. W niniejszej opinii skupiamy się na tych zapisach, które uważamy za błędne lub niekorzystne. Przede wszystkim jednak **wyrażamy zawód faktem, że wbrew zapowiedziom ustawa ta w proponowanym brzmieniu stanowi następny krok wstecz, jeśli chodzi o możliwość obejmowania ochroną w formie parków narodowych kolejnych obszarów. Nie likwiduje ani nawet nie zmniejsza żadnej z doskonale znanych barier, a wprowadza kolejne. Dodatkowo proponowane zapisy mają ułatwiać wyłączenie terenów z istniejących parków, co w świetle niedawnego, pozamerytorycznego i w naszym przekonaniu sprzecznego z prawem wyłączenia spod ochrony fragmentu Świętokrzyskiego Parku Narodowego, nie wróży dobrze przyszłości polskich parków narodowych. Jeśli proponowane zapisy zostaną przyjęte, pozostaniemy państwem o jednym z najniższych udziałów parków narodowych w całkowitej powierzchni kraju w Europie i na świecie.**



Jednocześnie podkreślamy, że 21-dniowy termin konsultacji publicznych tak ważnego aktu prawnego, liczącego 112 artykułów, jest przejawem niezbyt poważnego traktowania społeczeństwa i organizacji pozarządowych. Zwłaszcza, że nie ma żadnego powodu merytorycznego do szczególnego pośpiechu po kilku latach powolnych prac nad przygotowaniem tego projektu. W tak krótkim czasie praktycznie niemożliwe jest zorganizowanie i przeprowadzenie pogłębionej analizy wszystkich konsekwencji proponowanych zapisów oraz ich spójności z innymi ustawami i aktami prawa międzynarodowego. Jakość projektu, w którym znajdują się elementarne błędy z zakresu techniki prawodawczej (jak używanie jednego wyrażenia w wielu odmiennych znaczeniach) dodatkowo utrudnia jego analizę. Dlatego zaznaczamy, że **niniejsza opinia nie zawiera wszystkich uwag, jakie nasze Towarzystwo ma do przedmiotowego projektu. Ukazuje jedynie przykładowe niedociągnięcia** legislacyjne oraz potencjalnie niekorzystne dla praktyki ochrony przyrody zmiany, które się z nim znalazły.

PRZYKŁADOWE UWAGI SZCZEGÓLNE

Art. 2 pkt 5, 6 i 7

Nazwy kategorii/rodzajów obszarów parku narodowego są nietrafione i niekonsekwentne. W dwóch przypadkach próbują zastąpić określenia „ochrona czynna” i „ochrona ścisła” zdefiniowane w ustawie o ochronie przyrody (dalej UOOP) innymi określeniami o zbliżonym znaczeniu. W wypadku „ochrony aktywnej” zbieżność z pojęciem „ochrony czynnej” z ustawy o ochronie przyrody jest tak duża, że wręcz można mówić o znaczeniu jednakowym.

1. Ochrona aktywna wg projektu UOPN to „wykonywanie zabiegów ochronnych w celu ochrony różnorodności biologicznej, przywrócenia naturalnego stanu ekosystemów i składników przyrody lub zachowania siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk roślin, zwierząt lub grzybów;
2. Ochrona czynna wg UOOP to „stosowanie, w razie potrzeby, zabiegów ochronnych w celu przywrócenia naturalnego stanu ekosystemów i składników przyrody lub zachowania siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk roślin, zwierząt lub grzybów.

Jak widać, różnica polega na:

- zastąpieniu wyrazu „stosowanie” bliskoznacznym wyrazem „wykonywanie” (zmiana zbędna, bez znaczenia praktycznego);
- usunięciu wyrazów „w razie potrzeby” (czyżby chodziło o to, że w wypadku obszarów objętych „ochroną aktywną” zabiegi takie mogą być wykonywane nawet wówczas, gdy są niepotrzebne?);
- dodaniu określenia „ochrony różnorodności biologicznej” (nie widzimy szczególnej korzyści z tego uzupełnienia, bo zasadniczo pokrywa się z czynnościami wymienionymi w dalszej części definicji – zapewne jest jedynie podyktowana tym, aby powtórzyć określenie zawarte w nazwie kategorii; ale jeśli uznano, że pojęcie to jest odmienne od

przywracania naturalnego stanu <...> i zachowania <...>, a jego brak blokuje możliwość wykonywania jakichś zabiegów <jakich?>, to dlaczego nie dodano go do definicji ochrony czynnej w UOOP?).

W efekcie w praktyce ochrony przyrody mają się pojawić dwa określenia bardzo bliskie znaczeniowo – które będą powszechnie mylone i stosowane zamiennie. Jest to sprzeczne z zasadami techniki prawodawczej. Ewentualna niewielka korekta definicji „ochrony czynnej” w UOOP i zastosowanie tego pojęcia w UOPN byłoby w takim wypadku rozwiązaniem lepszym.

Kolejny błąd polega na odmiennym sposobie definiowania trzech kategorii obszarów w parkach narodowych:

- „obszar aktywnej ochrony różnorodności biologicznej” jest definiowany przez **dopuszczenie możliwości wykonywania zabiegów** ukierunkowanych na podane cele;
- „obszar ochrony i obserwacji procesów naturalnych” jest definiowany przez **określenie priorytetów**, przy czym tymi priorytetami są „zaniechanie ingerencji” i „obserwacja” – które mieszają się raczej w kategorii metod i działań, a nie celów ochrony; ta definicja także dopuszcza (nie wyklucza) możliwość wykonywania zabiegów, a dodana tu „obserwacja” może być zapewne prowadzona też na innych obszarach, choć nie jest tam wymieniona jako „priorytet”;
- „obszar ochrony krajobrazu” jest definiowany przez **określenie celu** ochrony, zgodnego z definicją ochrony krajobrazowej podaną w UOOP, przy czym nie musi to być cel jedyny czy priorytetowy (nie ma takiego – inne walory też tam mogą być celem ochrony).

Takie niekonsekwentne konstruowanie definicji powoduje, że znaczne obszary parków narodowych (większość) będą spełniały kryteria wszystkich trzech kategorii. Na których z obszarów nowa ustawa nie dopuszcza zabiegów? Na jakich obszarach parków narodowych ochrona krajobrazu nie jest jednym z celów? Czy nawet wśród obszarów obecnie poddawanych działaniom z zakresu ochrony czynnej („aktywnej”) nie ma takich, wśród których priorytetem jest doprowadzenie do stanu, w którym (po znaturalizowaniu siedlisk, usunięciu skutków klęsk czy antropopresji) będzie można zaniechać działania i obserwować naturalne procesy?

W ogóle zbędne wydaje się tworzenie definicji pojęć złożonych z wyrazu o powszechnie jednoznacznie rozumianych („obszar”) oraz pojęć już zdefiniowanych odrębnie. Zwłaszcza, że tak naprawdę mamy tu do czynienia z podwójnym unormowaniem tego samego zagadnienia – w definicji wskazano, że obszary te są „wyznaczone w strategii ochrony parku narodowego albo w zadaniach ochronnych obszar parku narodowego” – tymczasem to, że się je tam wyznacza, jest podane w art. 51 ust. 2 pkt 3 oraz art. 54 ust. 4 pkt 2. Dodatkowo o ich wyznaczeniu jest mowa w art. 3 ust. 5, co także jest zbędnym powtórzeniem.

Całkowicie wystarczające byłoby wykorzystanie w art. 51 i 54 (oraz w zaledwie jednym artykule tej ustawy – 8, i dwóch artykułach innych ustaw, gdzie wykorzystano te pojęcia) nazw kategorii ochrony z UOOP, z jednakowym konsekwentnym zdefiniowaniem: jakie

obszary się wyznacza. Można by np. zastosować kryterium „priorytetu” – czyli zapisać, że wskazuje się obszary, w których priorytetem jest:

- a) ochrona czynna,
- b) ochrona ścisła (lepiej: bierna – patrz niżej),
- c) ochrona krajobrazowa.

Takie rozwiązanie dopuszczałoby odstępstwa od ochrony czynnej czy biernej, co jest zamiarem autorów projektu.

Jeśli definicje tych pojęć są w UOOP nieprecyzyjne – należy je skorygować w tamtej ustawie. W naszej opinii wskazane jest zwłaszcza rozdzielenie ochrony ścisłej (dotyczącej gatunków – ale obecnie zupełnie inaczej niż to podano w definicji UOOP) od ochrony biernej (odnoszącej się do obszarów i siedlisk) i użycie w UOPN tego drugiego pojęcia.

Rozwiązaniem alternatywnym jest wskazywanie w nazwach i definicjach kategorii obszarów dominujących w nich celu ochrony, np.:

- a) obszary ochrony różnorodności biologicznej,
- b) obszary ochrony procesów naturalnych,
- c) obszary ochrony łączności ekologicznej.

W takim wypadku uzasadnione byłoby dodanie definicji kategorii obszarów – wszystkich odnoszących się do dominujących celów ochronnych. Informacje – jakie metody działań (lub ich zaniechanie) są priorytetowe, a jakie jedynie dopuszczalne w wyjątkowych przypadkach w poszczególnych kategoriach, powinny znaleźć się w przepisach szczegółowych, a nie w definicjach.

Art. 2 pkt 2, 3, 13, 14, 15

W projekcie, z przyczyn oczywistych, używa się wielu określeń występujących w ustawie o ochronie przyrody – zarówno tych, które tam zostały zdefiniowane w art. 5, jak takich, których znaczenie wynika z jej dalszych przepisów. W przypadku pięciu pojęć – powtórzono ich definicję z UOOP lub się do niej odwołało. Nie wiadomo, dlaczego wybrano akurat te, a pominięto inne pojęcia. Czyżby takie pojęcia jak gatunek, siedlisko przyrodnicze, siedlisko roślin, siedlisko zwierząt lub siedlisko grzybów, obszar Natura 2000, różnorodność biologiczna, rzeka, drzewo czy krzew miały w UOPN odmienne znaczenie niż w UOOP?

Zamiast wybiórczo powtarzać część definicji lub do nich odsyłać, lepszym rozwiązaniem byłoby ograniczenie się do podania definicji pojęć „nowych” (nie zdefiniowanych w UOOP) oraz dodanie do art. 2 ust. 2 stwierdzającego, że pozostałe pojęcia użyte w UOPN, które zostały zdefiniowane lub użyte w UOOP, rozumie się jednakowo jak w tej ustawie.

Art. 2 pkt 4 i 12.

Dlaczego w podanych w tych punktach definicjach w listach celów udostępniania pominięto cele kultu religijnego, skoro wraz z innymi pozycjami z tej listy są dozwolonym celem imprez (art. 2 pkt 1) oraz przesłanką do wydawania odstępstw od zakazów (art. 8 ust. 5 i 6)?

Pominięcie tego celu w tych definicjach skutkuje brakiem możliwości wyznaczenia w zarządzeniu dyrektora odrębnych miejsc do tego celu czy stosowania ogólnych odstępstw od zakazów (np. używania źródeł otwartego ognia), odnoszących się do miejsc udostępnionych.

Skoro zgodnie z art. 56 ust. 6 pkt 6 nie pobiera się opłat za wstęp do parku od osób udających się do „miejsc kultu religijnego”, to brak wskazania tych miejsc w jakimkolwiek akcie prawnym może stanowić poważne utrudnienie w jego egzekwowaniu, gdyż daje swobodę wszelkim wspólnotom religijnym, a nawet pojedynczym osobom uznawania, co jest dla nich „miejscem kultu”. Biorąc pod uwagę powszechnie znany Tatrzański PN – osoba udająca się na Orlą Perc (oczywiście wyznaczonym szlakiem) może skutecznie twierdzić, że idzie do najwyższego w Polsce miejsca kultu maryjnego – Figury Matki Boskiej Niepokalanej w ścianie Zawratowej Turni. W kierunku Rysów? – Krzyż nad Czarnym Stawem pod Rysami. Dolina Kościeliska? – Figurka św. Katarzyny w Bramie Kraszewskiego. Hala Ornak? – Krzyż Wincentego Pola. Giewont? – Wiadomo. Samych obiektów sakralnych w TPN jest co najmniej tuzin, a jednak „miejsca kultu religijnego” nie muszą być tożsame z obiektami sakralnymi i mogą być dowolnie wskazywane nowe. Trzymając się przykładu TPN – chodzenie śladami św. Jana Pawła II może zapewnić darmowy wstęp do znacznej części Parku.

Przyjmując, że celem przepisu ma być zapewnienie nieodpłatnego dostępu wiernych do położonych wewnątrz parków sanktuariów, a nie darmowego wstępu osobom znajdującym obiekty kulturowe parku lub obdarzonym wyobraźnią, uważamy za pożądane wskazywanie miejsc kultu w zarządzeniu dyrektora, jako miejsc udostępnionych do tego celu, wraz ze szlakami, które są dopuszczone do darmowego dostępu do nich.

Poza tym, jedną z podstawowych zasad techniki prawodawczej jest stosowanie w akcie prawnym jednego określenia w jednym znaczeniu. Dotyczy to w szczególności pojęć zdefiniowanych na wstępie ustawy. Tymczasem w tym projekcie trudno doszukać się zdefiniowanego znaczenia „udostępniania” w zastosowaniu tego pojęcia w:

- art. 13 ust. 10 i 11 („udostępnianie” sadzonek i sprzętu);
- art. 42 ust. 1 pkt 13 i 14 (udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, zasobach przyrodniczych, kulturowych i kartograficznych);
- art. 73 ust. 5 i 6 (przekazywanie danych osobowych).

Także sformułowanie definicji „udostępnienia” jest nietrafne, gdyż nieprecyzyjnie odpowiada znaczeniu, w jakim występuje w ustawie. Udostępnianie wg omawianego projektu nie ma bowiem polegać na „umożliwianiu” (czyli tworzeniu ułatwień, usuwaniu przeszkód i trudności) określonych czynności, ale na zezwalaniu na ich wykonywanie (generalne – przez dopuszczenie niektórych czynności zakazanych w „miejscach udostępnionych” lub indywidualne – przez wydanie zezwolenia np. na komercyjne fotografowanie lub zgody na wstęp na podstawie biletu).

W związku z powyższym proponujemy:

- a) uwzględnić cel kultu religijnego w definicjach udostępniania i miejsca udostępnionego;
- b) zastąpić w pkt 12 wyrazy „umożliwianie korzystania” wyrazami „zezwolenie na korzystanie”;

- c) uzupełnić definicję w pkt 12 o zastrzeżenie: „o ile z kontekstu nie wynika, że chodzi o udostępnienie informacji” oraz zmienić wyraz „udostępnienie” w art. 13, w wyrażeniach „odpłatne udostępnienie” (sadzonek/sprzętu) i „nieodpłatne udostępnienie” (sadzonek) na właściwe sformułowania o odpowiednim znaczeniu: „sprzedaż”, „wynajem”, „darowizna”.

Kolejną uwagę do pkt 12 przedstawiamy poniżej. Niezależnie od tego, czy zostanie ona uwzględniona czy nie, w UOOP należałoby wprowadzić analogiczne zmiany dotyczące wyrażenia „udostępnianie”, czyli dodać zastrzeżenie dotyczące udostępniania informacji, a w art. 63 ust. 2 pkt 6 wyraz „udostępniane” zastąpić wyrazem „przekazywane”.

Art. 2 pkt 8 i 12

W przypadku tych dwóch punktów podano definicje połączonych par określeń – „otulina – parku narodowego” i „miejsce – udostępnienie”. Określenia „otulina i „udostępnienie” mają swoje generalne definicje w UOOP, co to jest „park narodowy” wynika z UOPN, a definiowanie „miejsca” jako „obszaru” jest pozbawione praktycznego sensu (jeśli to jest to samo, to dlaczego nie używać w przepisach szczegółowych pojęcia „obszar udostępniony”?). Definicje te są zbędne, gdyż nie wprowadzają niczego nowego. Wystarczyłoby w UOOP lekko zmodyfikować definicję „udostępniania”, przede wszystkim poprzez odwołanie się w niej ogólnie do „form ochrony przyrody” zamiast ich wymieniania. Wówczas zastosowanie do nich miałyby proponowany powyżej ustęp o generalnym jednakowym rozumieniu pojęć w obu ustawach. A to, kto i jakim aktem wyznacza i co jest dopuszczone lub nie w utulenie PN lub na obszarze udostępnionym w PN powinno wynikać z przepisów szczegółowych, a nie z definicji.

Jeśli uznano, że użyte w definicjach w UOPN nieco odmienne sformułowania są lepsze niż te w definicjach z UOOP (np. dodanie funkcji korytarza ekologicznego do otuliny), to należałoby raczej skorygować definicje w UOOP. Jednak wydaje się, że nie wszystkie wprowadzone modyfikacje są trafne. Np. nieprecyzyjne i niezdefiniowane pojęcie „zarobkowy” zastąpiono innym – równie niedookreślonym „komercyjny”. Pojęcie „zarobkowy” występuje przynajmniej w definicji działalności gospodarczej i jest się do czego odnosić. W praktyce i tak ustawa pozostawia poważne wątpliwości, czy prowadzone w ramach działalności gospodarczej („zarobkowo” / „komercyjnie”) działania z zakresu np. prowadzenia badań przyrodniczych i inwentaryzacji, ratownictwa górskiego, filmowania i fotografowania itp., będą mogły być prowadzone wyłącznie w „miejscach/obszarach udostępnionych”?

Art. 2 pkt 9

Definicja „pozyskania” jest całkowicie zbędna i jedynie powiększa zamęt w polskim prawie ochrony przyrody. Obecnie w samej ustawie o ochronie przyrody pojęcie to występuje w trzech odmiennych znaczeniach:

- pierwszego wejścia w posiadanie przez człowieka (zgodnie z przepisami UE implementującymi CITES – niezależnie od sposobu, okoliczności i celu, np. schwytanie, zebranie czy wyhodowanie) – art. 61, 63, 69 i 128;
- pozyskiwania skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, minerałów i bursztynu (nigdzie niezdefiniowane) – art. 15 ust. 1 pkt 8, art. 17 ust. 1 pkt 4;
- uzyskiwanie z natury organizmów żywych lub ich części do celów gospodarczych (wszystkie pozostałe wystąpienia w UOOP, w tym w definicji z art. 5).

Teraz ma dojść kolejne, czwarte znaczenie, uwzględniające 3 jego rodzaje:

- a) zbiór roślin lub grzybów, lub ich części,
- b) chwytanie, łowienie lub zbieranie zwierząt lub ich części,
- c) zbiór skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, minerałów i bursztynu.

Co istotne, pojęcie to w całej ustawie poza tą definicją pojawia się tylko w artykule 8 ust. 1, wg którego w parku narodowym zabrania się:

- „4) pozyskiwania, niszczenia lub umyślnego uszkodzenia roślin lub grzybów;”
- „7) pozyskiwania skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, minerałów i bursztynu;”
- „12)pozyskiwania dziko występujących roślin i grzybów oraz ich części, poza miejscami udostępnionymi;”

Jak widać:

- pojęcie podane w pkt. b definicji w ogóle nie zostało w ustawie użyte (sic!);
- w wypadku pozostałych dwóch rodzajów pozyskania – całe „definicje” zostały powtórzone w zakazach, jedynie zamiast wyrazu „zbiór” użyto wyraz „pozyskanie”. Czyli w skrócie – wg UOPN „pozyskanie” to „zbiór”;
- zakaz „pozyskania roślin lub grzybów” powtórzono dwukrotnie (jedynie w pkt 4 ma bardziej generalny charakter).

Skoro autorzy projektu uznali, że pojęcie „zbiór” jest zrozumiałe, a „pozyskanie” nie i wymaga zdefiniowania, to po co używać owego niejasnego pojęcia, w dodatku w czwartym znaczeniu w przepisach o ochronie przyrody? Należałoby raczej użyć określenia „zbiór” w przepisie UOPN (zgodnego z jego znaczeniem w innych przepisach dot. przyrody), podając następujące brzmienie zakazów w art. 8 ust. 1:

- „4) niszczenia lub umyślnego uszkodzenia roślin lub grzybów;”
- „7) zbioru skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, minerałów i bursztynu;”
- „12)zbioru dziko występujących roślin i grzybów oraz ich części, poza miejscami udostępnionymi;”.

Zagadnienie ostatnich 3 wyrazów w pkt 12 zostało omówione odrębnie w uwagach do art. 8 ust. 1.

Dodatkowo wskazane byłyby konsekwentne zastąpienia wyrazu „pozyskiwanie” wyrazem „zbiór” w art. 15 ust. 1 pkt 8 i art. 17 ust. 1 pkt 4 UOOP, dzięki czemu zamiast pomnożenia znaczeń tego pojęcia w przepisach ochrony przyrody do czterech, ograniczono by je do dwóch.

Art. 4 ust.2

Zgodnie z tym ustępem, utworzenie albo powiększenie obszaru parku narodowego obejmujące nieruchomości niebędące własnością Skarbu Państwa, następuje za zgodą właściciela, a w razie braku jego zgody– w trybie wywłaszczenia określonym w ustawie o gospodarce nieruchomościami (dalej UOGN). Zapis ten jest bardzo ogólny i nie wskazuje:

- Czy dopuszczalne jest jedynie ograniczenie, czy też konieczne jest pozbawienia prawa własności (patrz art. 112 ust. 2 UOGN)?
- Czy dotyczy to tylko prawa własności (tak by wynikało z brzmienia proponowanego przepisu), czy także użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości?
- Na jakim etapie procedury tworzenia lub powiększania parku należy wszcząć procedurę wywłaszczeniową?
- Czy nieruchomość przejętą w drodze wywłaszczenia przez Skarb Państwa można następnie przekazać na własność Polskich Parków Narodowych (pytanie istotne w świetle art. 5 ust. 4).

Należałoby przeprowadzić dokładną analizę tych zagadnień i w wypadku potwierdzenia wątpliwości interpretacyjnych w tych zakresach – dodać odpowiednie regulacje w projekcie (co obejmuje także możliwość nowelizacji UOGN).

Art. 5. ust. 1

W parkach narodowych mogą znajdować się obszary, które dopiero w wyniku naturalnych procesów lub działań wspomagających osiągną pożądany stan przyrody. Wynika to także z omawianego projektu. Otulinę z kolei tworzy się nie tylko ze względu na występujące na niej wartości, ale dla ochrony walorów parku. Dlatego proponujemy modyfikację przesłanek do wydania rozporządzenia określającego m.in. przebieg granic parku i otuliny, poprzez nadanie im brzmienia:

„mając na względzie aktualny i potencjalny stan wartości przyrodniczych obszaru oraz potrzeby ich skutecznej ochrony”.

Art. 5 ust. 2

Przepis ten pozwala na likwidację lub (co stanowi poważniejsze zagrożenie) zmniejszenie obszaru parku narodowego o teren, który bezpowrotnie utracił wartości przyrodnicze lub kulturowe. Jest to znaczące osłabienie trwałości ochrony w parkach narodowych. Umożliwia wyłączenie z parku obszaru, który utracił tylko jedną z kategorii walorów, nawet tę, która dla tego obszaru miała marginalne znaczenie. Już dotychczasowy przepis miał wady – z jednej strony nie uwzględniał możliwości dokonywania drobnych korekt granic związanych np. z dopasowywaniem ich do granic działek, z drugiej – nie nakazywał uwzględniania znaczenia wyłączonego terenu np. dla spójności i integralności obszaru parku (nie wspominając o próbach „maskowania” wyłączania fragmentów parku poprzez równoległe dołączanie terenów o zupełnie innych wartościach i położonych poza zwartym terenem parku). Obecna propozycja zapisu nie tylko zachowuje, ale i potęguje te wady, stwarzając pole do kolejnych roszczeń o wyłączenie terenów z granic parku.

Likwidacja parku narodowego jest w ogóle niedopuszczalna. Byłaby ewenementem na skalę światową. Nawet drastycznie zniszczone obszary parków narodowych (np. przez nielegalną wycinkę) pozostawia się pod ochroną, do naturalnej lub wspomaganą sukcesji.

Proponujemy następujące brzmienie tego ustępu:

- „2) Wyłączenie obszaru z parku narodowego jest dopuszczalne jedynie pod warunkiem, że nie będzie to miało w krótkiej lub długiej perspektywie negatywnego wpływu na cele i przedmioty ochrony na pozostałych obszarach w parku narodowym, w tym jego integralność oraz łączność ekosystemów i drożność korytarzy ekologicznych, a zmiana ta wynika co najmniej z jednej z następujących przesłanek:
- a) stanowi niewielką, nieprzekraczającą łącznie 1 ha, nieznaczącą przyrodniczo korektę granic w celu ich precyzyjniejszego wyznaczenia lub powiązania z granicami działek lub stałymi, wyraźnymi, liniowymi elementami krajobrazu;
 - b) jest efektem bezpowrotnej utraty wszystkich wartości, dla ochrony których obszar ten był włączany do parku narodowego, a żaden podmiot, który w sposób bezpośredni lub pośredni przyczynił się do tej utraty, nie skorzysta w jakikolwiek sposób na tym wyłączeniu.”

Art. 5 ust. 3, 5 i 7

Propozycja ta w pełni podtrzymuje prawo *liberum veto* do wyznaczania granic parków narodowych (czyli w praktyce – do ich tworzenia) dla wszystkich trzech poziomów samorządu terytorialnego. Przyjęto potencjalnie pozytywne rozwiązanie – zmierzające do przyjmowania wiążącego „programu działań na rzecz rozwoju jednostek samorządu terytorialnego”, jednak przyjęte szczegółowe przepisy zmieniają ten pomysł w kolejną barierę, bez likwidacji lub choćby osłabienia dotychczasowych. Popełniono w naszej opinii następujące błędy:

1. Zachowano konieczność uzgadniania rozporządzenia z wszystkimi szczeblami samorządu, co oznacza możliwość blokowania tworzenia parku nawet jeśli gmina, na terenie której ma być utworzony, bardzo tego chce, ale samorządowcy z innych,

niezainteresowanych bezpośrednio gmin na szczeblu powiatu lub województwa uznają, że blokowanie projektu pozwoli im na uzyskanie korzyści (lub zablokuje korzyści konkurencyjnej gminy sąsiedniej).

2. Nie ograniczono „programu działań na rzecz rozwoju jednostek samorządu terytorialnego” jedynie do gmin, na terenie których ma być tworzony lub powiększany park, lecz nakazano obejmowanie nim wszystkich jednostek samorządu, co automatycznie oznacza, że będą na nim chciały skorzystać wszystkie gminy w powiecie i województwie. Ponieważ mają dysponować skutecznym narzędziem nacisku w postaci prawa *liberum veto* w stosunku do wyznaczania granic, potęguje to znaczenie błędu nr 1, gdyż zaspokojenie apetytów ponad połowy gmin w województwie (dla zapewnienia dla projektu większości w sejmiku) będzie praktycznie niemożliwe.
3. Nie uwarunkowano (nie powiązано) przyjęcia „programu działań na rzecz rozwoju jednostek samorządu terytorialnego” z uzgodnieniem rozporządzenia. Oznacza to poważne ryzyko, że wiążące programy zostaną przyjęte, a parki i tak nie zostaną utworzone lub powiększone, gdyż ostatecznie nie uda się uzyskać wymaganych uzgodnień.

O ile uważamy, że sam pomysł wiążącego „programu działań na rzecz rozwoju” gmin, na terenie których ma powstać lub być powiększony park narodowy, to krok w dobrą stronę, to jesteśmy przekonani, że jego wprowadzenie będzie miało sens jedynie w wypadku usunięcia wszystkich trzech wymienionych błędów, czyli:

- likwidacji prawa *veta* wszystkich trzech poziomów samorządu terytorialnego (opiniowanie można pozostawić na tych trzech poziomach, choć jego ograniczenie do gmin i powiatów jest bardziej uzasadnione);
- ograniczenie obowiązkowego programu działań do gmin, na terenie których ma być tworzony / powiększany park, z możliwością uwzględnienia w nim gmin sąsiednich, które wykażą racjonalne ryzyko negatywnego wpływu tych zmian na ich rozwój lub potencjalne negatywne oddziaływania ich niekorzystnego rozwoju na teren parku;
- sztywne powiązanie przyjęcia lub wejścia w życie programu z przyjęciem rozporządzenia o nowym przebiegu granic parku (konieczne zwłaszcza w wypadku pozostawienia prawa *veta* dla gmin).

Art. 5 ust. 4

Proponujemy dodać na końcu wyrazy: „lub będące w ich użytkowaniu wieczystym” – ta forma władania jest zbliżona do własności, przepisy umożliwiają przekazanie PPN gruntów we władanie wieczyste, więc warto uwzględnić to w tym przepisie.

Art. 6 ust. 1

Dlaczego strefa ochronna zwierząt łownych wokół parku ma być tworzona arbitralnie przez ministra właściwego ds. środowiska, bez uzgodnień a nawet zasięgnięcia opinii dyrektora parku czy rady naukowej parku?

Art. 8 ust. 1

Część wprowadzonych zakazów ma, zgodnie z ich brzmieniem, w ogóle nie obowiązywać w „miejscach udostępnionych” – brak ograniczenia w tym artykule dotyczącego celu udostępnienia. Wynika z tego, że w miejscu udostępnionym zimą do narciarstwa można np. latem uprawiać sporty motorowe i pozyskiwać rośliny.

Proponujemy wykreślić w art. 8 ust. 1 we wszystkich punktach, gdzie to dodano, wyrazy: „poza miejscami udostępnionymi”, a w dalszej części ustawy uregulować dokładnie, że wskazując miejsca udostępnione określa się, które z zakazów, o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt. (tu wymienić odpowiednie punkty) w nich nie obowiązują, w jakich terminach i pod jakimi warunkami.

Art. 8 ust. 7

Zdecydowanie sprzeciwiamy się nadaniu ministrowi właściwemu ds. środowiska uprawnienia do wydawania odstępstw od wszelkich zakazów na terenie parku narodowego dla dowolnej inwestycji celu publicznego. Oznaczałoby to znaczące zagrożenie dla trwałości i celów ochrony parków. Dokładniejsze omówienie tego zagadnienia znajduje się w opinii Koalicji 10%.

Art. 10 ust. 2

Regulowanie w ustawie lokalizacji siedziby tworzonej państwowej osoby prawnej jest dziwaczne. Jej lokalizacja po przeciwnej stronie Wisły niż Kampinoski PN i w oddaleniu od przeprawy mostowej w Wyszogrodzie, ponad godzinę jazdy samochodem od Warszawy i prawie godzinę od Płocka, bez skomunikowania koleją, przy jednoczesnym braku wyjaśnienia tej lokalizacji w Uzasadnieniu do projektu, nasuwają poważne wątpliwości co do intencji przepisu i jego przyczyn.

Nie jesteśmy przeciwni tworzeniu siedzib organów czy innych podmiotów poza stolicą, choć uważamy, że bliskość któregośkolwiek ośrodka akademickiego oraz miejscowości zapewniającej atrakcyjną bazę mieszkaniową byłaby ułatwieniem dla zapewnienia wysoko wyspecjalizowanej kadry merytorycznej dla tej jednostki. Uważamy jednak, że sztywne ustanawianie siedziby poprzez zapis ustawowy jest niewłaściwe.

Art. 15 ust. 2

Ograniczanie, że w skład Rady Polskich Parków Narodowych wchodzi obowiązkowo przewodniczący wszystkich rad naukowych parków narodowych, nie jest właściwe. Nie zawsze przewodniczący może mieć możliwości czasowe, zdrowotne, merytoryczne, a nawet ochotę, aby pełnić tę dodatkową funkcję. Przewodniczącego wybiera się czasami ze względu na jego zdolności organizacyjne czy negocjacyjne, albo ze względu na zasługi i poważanie, co nie zawsze musi oznaczać przygotowanie merytoryczne i gotowość do pracy jako członek RPPN.

Wskazane jest zastosowanie bardziej elastycznego podejścia. Rady naukowe parków narodowych mogłyby ze swojego grona wybierać przedstawicieli do RPPN, co umożliwiłoby wybór osób, których np. wiedza obejmuje więcej niż specyfikę jednego parku lub po prostu – które mają więcej czasu, aby dobrze pełnić tę funkcję.

Art. 15 ust. 4

Część przesłanek utraty członkostwa w RPPN jest zbędnym powtórzeniem tej z pkt. 3 (np. śmierć członka oznacza automatycznie, że przestaje być też członkiem rady naukowej parku narodowego i pełnić w niej funkcje). Jednocześnie zastosowanie przesłanki z pkt 1 prowadziłoby przy obecnych zapisach do pata prawnego – członkiem RPPN może być tylko przewodniczący rady naukowej parku narodowego, ten składa rezygnację pisemną z bycia członkiem RPPN, więc w jego miejsce „powołuje się” nowego członka, którym może być tylko ten sam przewodniczący, który złożył rezygnację (patrz uwaga i propozycja do art. 15 ust. 2).

Art. 16 ust. 6 pkt 6

Propozycja przepisu regulującego wymagania kompetencyjne Dyrektora Polskich Parków Narodowych, stanowiąca (w połączeniu z art. 2 pkt 11), że musiał co najmniej przez 3 lata „kierować grupą ponad 2 osób”, jest wręcz kuriozalna. Oznaczałoby to, że osobą zarządzającą wszystkimi parkami narodowymi w Polsce mógłby zostać ktoś, kto nie ma żadnego doświadczenia w kierowaniu większym zespołem.

Art. 22 ust. 6 pkt 1

Zapis pozwalający ministrowi na odwoływanie w każdej chwili bez podania przyczyn każdego członka rady naukowej parku narodowego (a w konsekwencji także Rady PPN) jest kontynuacją złej praktyki wprowadzonej kilka lat temu, odwoływania z rad doradczych w zakresie ochrony przyrody specjalistów, których opinie są nie po myśli ministra. Uważamy takie rozwiązanie za niewłaściwe, stojące w sprzeczności z główną ideą istnienia rad naukowych.

Brakujące przepisy

Proponujemy dodać (w tej ustawie, lub ustawach zmienianych), że takie jednostki jak PGL Lasy Państwowe, Wody Polskie, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa itp. Mogą przekazywać PPN na własność nieruchomości (grunty) o aktualnie lub potencjalnie wysokich walorach przyrodniczych, z przeznaczeniem na włączenie w granice parków narodowych.

W imieniu PTOP „Salamandra”

dr inż. Andrzej Kepel
prezes Zarządu