



Warszawa, 08-08-2023 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.7200.33.2023.MŻW

Pani

Anna Moskwa

Minister Klimatu i Środowiska

Via e-PUAP

Szanowna Pani Minister!

Objęcie danego obszaru generalnym aktem prawnym uznającym go za park narodowy jest obecnie nie tylko najsilniejszym, ale także najbardziej efektywnym sposobem zagwarantowania nienaruszalności jego zasobów przyrodniczych.

W dobie postępujących w szybkim tempie zmian klimatycznych wzmocnienie takich gwarancji wydaje się szczególnie istotne. Niekorzystne zjawiska, takie jak np. susze i powodzie, będące między innymi konsekwencją dynamicznego zmniejszania powierzchni pierwotnych ekosystemów, a także niezrównoważone gospodarcze przekształcanie naturalnych siedlisk przyrodniczych, oznaczają bowiem degradację środowiska nie tylko w aspekcie warunków bytowania fauny i flory, ale także jakości życia ludzi.

Ochrona środowiska, zapobieganie negatywnym dla zdrowia skutkom jego degradacji oraz zapewnianie bezpieczeństwa ekologicznego stanowią obowiązek władz publicznych (zob. art. 5, art. 68 ust. 4, art. 74 Konstytucji). Obowiązujące w Polsce prawo deklaruje każdemu – a więc nie tylko obywatelom RP – możliwość

powszechnego korzystania z dobrodziejstw przyrody¹. Poszanowanie tego prawa jest przedmiotem troski Rzecznika Praw Obywatelskich. Nie będzie ono jednak w pełni urzeczywistniane, jeżeli nie zadamy o nienaruszalność owych dobrodziejstw.

Tymczasem, jak powszechnie wiadomo, od ustanowienia ostatniego parku narodowego minęły 22 lata. Obecnie istnieją 23 parki narodowe, które zajmują zaledwie ok. 1% powierzchni naszego kraju². Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest aktualnie obowiązująca regulacja procedury tworzenia parków, która z jednej strony zakłada uzależnienie określenia zasięgu granic parków od pozytywnego stanowiska organów uchwałodawczych właściwych miejscowo jednostek samorządu terytorialnego, a z drugiej – nie oferuje tym jednostkom prostej i pewnej drogi rekompensaty za odebranie (lub przynajmniej mocne ograniczenie) możliwości inwestycyjnych danych terenów, a tym samym za odpowiednie zmniejszenie wpływów do budżetów jednostek. Jakkolwiek trudno przecenić rolę turystyki w kontekście funkcjonowania gospodarki lokalnej, opierającej się wszak w dużej mierze na zasobach przyrodniczych danych terenów, to w pełni zrozumiałe wydają się zastrzeżenia samorządów do koncepcji tworzenia parków, jeśli ustawodawca nie gwarantuje im zwrotu utraconych korzyści dla budżetu.

Eksperti zajmujący się tą tematyką podkreślają, że mechanizm ten skutecznie blokuje możliwość obejmowania terenów ekologicznie cennych ową najsilniejszą formą ochrony przyrody, jaką jest park narodowy³.

Jak wynika z moich ustaleń, problematyka związana z parkami narodowymi została dostrzeżona przez władze publiczne przynajmniej dwukrotnie. Stało się to na skutek najpierw inicjatywy obywatelskiej, a następnie – inicjatywy Pani Minister. Pozwolę sobie zwięźle przybliżyć te dwie inicjatywy.

¹ Zob. art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2556; dalej: p.o.ś.). Jak wskazuje się w literaturze: „Powszechne korzystanie ze środowiska oznacza, że każdy podmiot powinien mieć zapewniony dostęp do środowiska oraz do korzystania z jego zasobów” – B. Rakoczy [w:] Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpius, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, uwagi do art. 4.

² Zob. <https://stat.gov.pl/porta1/edukacyjny/polskie-parki-narodowe-wystawa>.

³ Zob. np. uwagi Stowarzyszenia Pracownia na rzecz Wszystkich Istot oraz Fundacji Greenpeace Polska, Bystra, Warszawa, 21 lutego 2022 r.: „Projekt przedłuża stagnację w tworzeniu nowych i poszerzeniu istniejących parków narodowych. Podstawową barierą w tworzeniu nowych parków narodowych w Polsce jest art. 10 ust. 2 Ustawy o ochronie przyrody. Uzależnia on proces określenia i zmiany granic parków narodowych od zgody samorządów, pomimo że parki narodowe stanowią cel publiczny (podobnie jak budowa dróg szybkiego ruchu) i sytuowane są z reguły na terenach należących do Skarbu Państwa, a nie do gminy” (https://www.greenpeace.org/static/planet4-poland-stateless/2022/02/8de14d5b-220221_pnrwi_gppl_ustawa_parkinarodowe_uwagi.docx.pdf).

Ad 1. Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody⁴ wpłynął do Sejmu RP ponad 12 lat temu – 9 listopada 2010 r. Nowelizacja miała obejmować między innymi zmianę brzmienia art. 10 ust. 2 ustawy, tak aby w miejsce obowiązku „uzgodnienia” zasięgu granic parku z jednostką samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) pojawił się obowiązek zasięgnięcia opinii (art. 1 projektu).

Propozycja tej zmiany spotkała się z pozytywnym stanowiskiem Rady Ministrów. W stanowisku rządowym z 2 lipca 2012 r. zauważono, co następuje: „Doświadczenia zebrane w trakcie prowadzonych negocjacji dotyczących zmiany granic Białowieskiego Parku Narodowego oraz podjęte próby utworzenia nowych parków narodowych wskazują, że zastąpienie wymogu uzgodnienia projektów określenia i zmiany granic parku narodowego, koniecznością uzyskania opinii właściwych miejscowo organów uchwałodawczych jednostek samorządu terytorialnego jest zasadne. Konieczność uzyskania wiążącego, pozytywnego stanowiska rad gmin, powiatów oraz sejmików wojewódzkich skutecznie uniemożliwia zwiększenie stopnia ochrony najcenniejszych walorów przyrodniczych kraju. Nie jest także możliwa realizacja założeń przyjętych w dokumentach strategicznych, jak np. zadań dotyczących utworzenia nowych i powiększenia istniejących parków narodowych, które zostały zawarte w «Krajowej strategii ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej oraz Programie działań na lata 2007–2013»”. Prace sejmowe zostały następnie wstrzymane.

W ostatnim z przyjętych przez Radę Ministrów na podstawie art. 111 p.o.ś. „Programów ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z planem działań”⁵, uchwalonym na lata 2015–2020, również zidentyfikowano problem niewystarczającej ochrony zasobów przyrodniczych w naszym kraju, podkreślając istotną rolę parków narodowych, a co za tym idzie – potrzebę zwiększenia ich liczby: „Konieczne jest umocnienie systemu ochrony przyrody zarówno pod względem uregulowań prawnych, jak i dostosowania do planowych zadań. Wymaga tego system nadzoru nad siecią Natura 2000, który nie osiągnął pełnej funkcjonalności, zwłaszcza w zakresie wdrażania planów zadań ochrony/planów ochrony oraz działań kontrolnych. Potrzebne jest uzupełnienie sieci parków narodowych i rezerwatów w sposób, który zapewni ich reprezentatywność względem różnorodności zasobów przyrodniczych w kraju i zachowa tereny najcenniejsze”⁶.

Jakkolwiek powyższy program zakończył się w 2020 r., pozwolę sobie założyć, iż realizacja wskazanych potrzeb w dalszym ciągu mieści się w priorytetach Rady

⁴ Druk sejmowy nr 23/VII kad.

⁵ Uchwała Nr 213 Rady Ministrów z dnia 6 listopada 2015 r. (M.P. poz. 1207).

⁶ Załącznik 1 do uchwały, pkt 5.2 (Priorytetowe kierunki działań w Programie), s. 14.

Ministrów. Żywię także nadzieję, że program na lata późniejsze zostanie wkrótce udostępniony.

Ad 2. Ministerialny projekt zmiany przepisów dotyczących tworzenia i funkcjonowania parków narodowych pojawił się w procesie legislacyjnym na początku lutego 2022 r. Zakłada on wyłączenie tej problematyki z zakresu normowania p.o.ś. i uregulowanie jej w odrębnej ustawie – o parkach narodowych⁷.

Gdy jednak chodzi o kwestię udziału j.s.t w procedurze tworzenia parków (a ściśle – określania lub zmiany ich granic), projekt w aktualnym brzmieniu nie usuwa wspomnianych wyżej blokad. W dalszym ciągu bowiem przepisy mają uzależniać objęcie danych terenów granicami parku od uzgodnienia z organami uchwałodawczymi j.s.t., przy równoczesnym braku gwarancji pokrycia ewentualnych strat budżetowych tych jednostek ze źródeł zewnętrznych.

Pragnę zauważyć, że reprezentanci zarówno istniejących parków narodowych, jak i organizacji ekologicznych w większości wyrazili się krytycznie o tym rozwiązaniu, wnioskując o zmianę w projektowanym art. 5 ust. 4 (w wersji z 26 stycznia 2022 r. jest to ust. 3) „uzgodnienia” na „opinię”⁸ – czego z kolei, ze zrozumiałych względów, nie podzielili przedstawiciele samorządów⁹. Równocześnie jednak przedstawiciele tych środowisk zgodnie zgłosili zastrzeżenia do projektowanego art. 5 ust. 6 ustawy (w wersji z 26 stycznia 2022 r. – ust. 5), dotyczącego sporządzania programów działań na rzecz rozwoju j.s.t., na których obszarze działania planowane ma być utworzenie lub poszerzenie granic parku narodowego¹⁰. Zauważono, że konieczność opracowywania takich programów skomplikuje proces tworzenia (zmiany granic) parku i podniesie koszt tego przedsięwzięcia, natomiast zaproponowane przez projektodawcę rekompensaty utraty przez samorzady możliwości inwestycyjnych, a tym samym dochodów, są niedookreślone, zwłaszcza w kontekście źródeł ich pozyskiwania. Podnoszono, że takie źródło powinno być wskazane w ustawie, a same programy powinny mieć formę rozporządzenia Rady Ministrów. Najwyraźniej zatem za niewystarczające uznano rozwiązanie przewidujące dla j.s.t. zwrot środków za utratę podatku od nieruchomości, określone w art. 81 pkt 1 projektu.

⁷ Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12356100>.

⁸ Zob. np. uwagi Fundacji Dziedzictwo Przyrodnicze, luty 2022 r., s. 7, pkt 4; opinię Rady Naukowej Parku Narodowego „Ujście Warty” z dnia 26 stycznia 2022 r., s. 1; uwagi Babiogórskiego Parku Narodowego, zał. 1, s. 5; uwagi Rady Naukowej Wigierskiego Parku Narodowego z 22 lutego 2022 r., s. 1.

⁹ Zob. np. pismo Związku Powiatów Polskich z 4 marca 2022 r.

¹⁰ Zob. np. uwagi Stowarzyszenia Pracownia na rzecz Wszystkich Istot oraz Fundacji Greenpeace Polska, Bystra, Warszawa, 21 lutego 2022 r., s. 2; opinię Związku Gmin Wiejskich RP, s. 1–2; pytania i wątpliwości ogólne Kampinoskiego Parku Narodowego, Izabelin, 22 lutego 2022 r., s. 2; uwagi Karkonoskiego Parku Narodowego, zał., s. 2.

Ze strony internetowej przedstawiającej przebieg procesu legislacyjnego wynika, że prace nad projektem ustawy osiągnęły etap odniesienia się wnioskodawcy do zgłoszonych uwag. Ostatnia opinia – Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, RL.461.21/2022 – została sporządzona 24 sierpnia 2022 r., a wniesiona 20 września 2022 r. Rada nie wypowiedziała się jednak w przedmiocie roli samorządów w procedurze określania granic parków narodowych ani też w kwestii gwarancji pokrycia poniesionych w rezultacie strat budżetowych.

*

Podsumowując, ani postulaty społeczne zawarte w obywatelskim projekcie ustawy z 2010 r., ani postulaty środowisk przyrodniczych i samorządowych, zgłoszone w toku procedowania projektu ustawy o parkach narodowych z 2022 r., nie spotkały się dotychczas z akceptacją ustawodawcy, nie zostały też poddane konstruktywnej krytyce. W związku z tym wydaje się, że powyższe zagadnienia pozostają w dalszym ciągu otwarte, a stan obecny utrudnia obejmowanie terenów ekologicznie cennych ochroną, jaką dają parki narodowe.

Pozwalam sobie zwrócić uwagę, że w projektowanym art. 3 ust. 3 podkreślono, iż „Park narodowy stanowi dziedzictwo przyrodnicze i kulturowe kraju”. W uzasadnieniu do projektu wskazano natomiast: „Misją parków narodowych jest ochrona i popularyzowanie dziedzictwa przyrodniczego, stanowiącego istotną część tożsamości narodowej. Parki Narodowe nie istnieją same dla siebie, ale istnieją dla ludzi i posiadają wobec nich rolę służebną. Naturalne jest jednak to, że istnieją po to, by zachować dziedzictwo przyrodnicze dla tych i kolejnych pokoleń”. Doprecyzowano i rozszerzono także katalog celów, jakim ma służyć przyznanie danemu obszarowi statusu parku narodowego, wskazując, że zawiera się w nich ochrona ekosystemów naturalnych lub zbliżonych do naturalnych charakterystycznych dla danego obszaru oraz zachodzących w nich procesów przyrodniczych, ochrona gatunków zwierząt, roślin i grzybów oraz walorów krajobrazowych, odtworzenie zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów oraz ochrona dziedzictwa kulturowego, materialnego i niematerialnego. Wskazuje to na słuszną, jak sądzę, potrzebę podkreślenia przez projektodawcę, że tereny ekologicznie cenne stanowią wartość ponadlokalną, a ich ochrona leży w interesie całego społeczeństwa.

To zrozumiałe, że osiągnięcie kompromisu w omawianym zakresie, tak aby zapobiec blokowaniu tej ochrony, a równocześnie zagwarantować j.s.t. brak strat

budżetowych, jest zadaniem niezmiernie trudnym. Obawiam się jednak, że niewypracowanie tego kompromisu będzie równoznaczne ze zgodą na *status quo* w kwestii liczebności i powierzchni parków narodowych w naszym kraju. Mam więc nadzieję, że na dalszych etapach procesu legislacyjnego stanie się to przedmiotem ponownych, pogłębionych rozważań.

Zwracam się w związku z tym do Pani Minister z uprzejmą prośbą o informację, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹¹, czy działania zmierzające do wypracowania takiego kompromisu są planowane. Będę zobowiązany za odniesienie się, w odpowiedzi na niniejsze wystąpienie, do wyżej przedstawionych uwag i wątpliwości. Proszę także o poinformowanie mnie, czy i na kiedy planowane jest zakończenie prac nad projektem ustawy o parkach narodowych.

Z wyrazami szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

¹¹ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1058.