



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPA-140-169(5)/10

Warszawa, 2 marca 2011 r.

Pan
Grzegorz Schetyna
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec obywatelskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o ochronie przyrody
(druk nr 3727).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Środowiska do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

(-) Donald Tusk

Stanowisko Rządu
do obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody
(druk sejmowy nr 3727)

I. Wprowadzenie.

Parki narodowe obejmują obszary wyróżniające się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o ochronie przyrody”, przyroda jest dziedzictwem i bogactwem narodowym, podlegającym ochronie stosownie do art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska *strzeże dziedzictwa narodowego*. Cele ochrony przyrody realizuje się poprzez obejmowanie zasobów, tworów i składników przyrody formami ochrony przyrody, w tym również poprzez tworzenie i powiększanie parków narodowych. Działania te stanowią cel publiczny w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 106, poz. 675, z późn. zm.).

Aktualnie w Polsce utworzono 23 parki narodowe, które zajmują ok. 1 % powierzchni kraju. W „Krajowej strategii ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej oraz Programie działań na lata 2007 – 2013”, przyjętej do realizacji uchwałą nr 270/2007 Rady Ministrów z dnia 16 października 2007 r., w celu zachowania i wzbogacenia istniejących oraz odtworzenia utraconych elementów różnorodności biologicznej, jak również rozwinięcia i umocnienia krajowego systemu obszarów chronionych, jako zadania priorytetowe wskazano utworzenie Turnickiego Parku Narodowego, Mazurskiego Parku Narodowego, Jurajskiego Parku Narodowego, a ponadto powiększenie Białowieskiego Parku Narodowego oraz Karkonoskiego Parku Narodowego. Zgodnie z powyższym dokumentem realizacja tych działań przyczyni się do poprawy skuteczności ochrony in situ różnorodności biologicznej i jej zrównoważonego użytkowania.

W Ministerstwie Środowiska podjęte zostały działania zmierzające do realizacji postanowień strategii w zakresie tworzenia nowych parków narodowych i powiększenia już istniejących. Niestety podjęte próby spotkały się ze zdecydowanie negatywnym stanowiskiem organów uchwałodawczych jednostek samorządu terytorialnego. Najbardziej znanym przypadkiem jest proces negocjacji dotyczący proponowanej zmiany granic Białowieskiego Parku Narodowego. Po dwuletnim okresie negocjacji, pomimo wynegocjowanej zgody stron, organy uchwałodawcze jednostek samorządu terytorialnego nie uzgodniły projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zmiany granic Białowieskiego Parku Narodowego. W obowiązującym stanie prawnym, utworzenie lub zmiana granic parku narodowego nie jest możliwa bez zgody organów uchwałodawczych jednostek samorządu terytorialnego.

Przedmiotowy projekt odnosi się również do kwestii odwoływania dyrektorów parków narodowych, wskazując, że obowiązujące regulacje dają możliwość odwoływania dyrektorów parków narodowych bez podania przyczyn, co paraliżuje pracę parków.

II. Aktualny stan prawny

Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody *utworzenie parku narodowego, zmiana jego granic lub likwidacja może nastąpić po uzgodnieniu z właściwymi 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. Uzgodnienie jest najdalej idącą formą współdziałania organów w procesie stanowienia prawa, w związku z tym wymagana jest zgoda co do treści aktu prawnego zarówno organu upoważnionego do jego wydania, jak i uzgadniającego jego treść. Bez uzyskania zgody, o której mowa powyżej nie jest możliwe utworzenie, zmiana granic parku narodowego lub jego likwidacja.

W art. 101 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody określono, że *minister właściwy do spraw środowiska powołuje dyrektora parku narodowego na okres 5 lat spośród kandydatów wyłonionych w drodze konkursu*. Z postanowień tego przepisu wynika, iż funkcja ta jest pełniona na podstawie powołania w rozumieniu art. 68 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, z późn. zm.). Jednocześnie w obowiązującej ustawie o ochronie przyrody nie zostały przewidziane regulacje szczególne dotyczące odwołania dyrektora parku narodowego ze stanowiska, w związku z czym, w takich przypadkach należy stosować przepisy art. 70 ustawy – Kodeks pracy, który stanowi, że *pracownik zatrudniony na podstawie powołania może być w każdym czasie - niezwłocznie lub w określonym terminie - odwołany ze stanowiska przez organ, który go powołał. Dotyczy to również pracownika, który na podstawie przepisów szczególnych został powołany na stanowisko na czas określony*.

III. Projektowane zmiany.

Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody przewiduje zmiany w art. 10 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody poprzez zastąpienie dotychczasowego wymogu uzgodnienia projektów utworzenia parku narodowego, zmiany jego granic lub likwidacji koniecznością uzyskania opinii właściwych miejscowo organów uchwałodawczych jednostek samorządu terytorialnego, Państwowej Rady Ochrony Przyrody oraz zainteresowanych organizacji pozarządowych. Jednocześnie niezłożenie opinii, o której mowa powyżej w terminie 30 dni będzie równoznaczne z brakiem uwag odnośnie planowanych działań.

W odniesieniu do możliwości odwoływania dyrektora parku narodowego przedstawiono propozycję, zgodnie z którą odwołanie przed upływem okresu na jaki powołano dyrektora parku (aktualnie dyrektor parku narodowego jest powoływany na okres 5 lat), będzie możliwe wyłącznie ze względu na przyczyny podane w art. 52 i art. 53 ustawy – Kodeks pracy. Dodatkowo, odwołanie dyrektora parku narodowego będzie możliwe po zasięgnięciu opinii Państwowej Rady Ochrony Przyrody. W przypadku gdy opinia nie zostanie złożona w terminie 14 dni będzie to jednoznaczne z brakiem uwag.

Przewidziano również, że zachowują moc obowiązujące rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie utworzenia parków narodowych lub zmiany ich granic.

IV. Uwagi szczegółowe.

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 utworzenia parku narodowego, zmiany jego granic lub likwidacji 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”. W uzasadnieniu do obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody, za właściwe uznano, zapewnienie samorządom i prywatnym właścicielom możliwości decydowania o należących do nich nieruchomościach. Prawo to, zagwarantowane w art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody nie zostało objęte propozycją jakichkolwiek zmian. Przepis ten stanowi, że utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego lub rezerwatu przyrody obejmujące obszary, które stanowią nieruchomości niebędące własnością Skarbu Państwa, następuje za zgodą właściciela, a w razie braku jego zgody – w trybie wywłaszczenia określonym w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Tym samym samorządy zachowują pełne prawo do decydowania o nieruchomościach będących ich własnością. Do wyjątków należy możliwość dokonania wywłaszczenia, należy jednak zauważyć, że jest ono możliwe wyłącznie w ściśle określonych przypadkach (m.in. ze względu na istnienie celu publicznego) oraz za słusznym odszkodowaniem. Działanie takie jest w pełni zgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

W procesie tworzenia parków narodowych niezwykle ważna jest współpraca jednostek samorządu terytorialnego z administracją rządową. Decyzje o utworzeniu lub powiększeniu parku narodowego muszą uwzględniać zarówno potrzeby ochrony przyrody, jak i potrzeby lokalnych społeczności. Tym samym mieszkańcy powinni mieć wpływ na decyzje ich dotyczące. W przypadku utworzenia parku narodowego lub zmiany jego granic w odniesieniu do nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa, organy uchwałodawcze jednostek samorządu terytorialnego zachowają możliwość wyrażenia swojego stanowiska poprzez zaopiniowanie odpowiedniego projektu aktu prawnego. Taka forma umożliwi skuteczny dialog pomiędzy organami, bowiem opinia będzie musiała zawierać merytoryczne uzasadnienie ewentualnych zmian dotyczących utworzenia, zmiany granic lub likwidacji parku narodowego. Dzięki temu możliwy będzie dialog prowadzący do wypracowania konsensusu pomiędzy potrzebami ochrony przyrody, a potrzebami społeczności zamieszkujących teren, gdzie przewiduje się utworzenie, zmianę granic lub likwidację parku narodowego. Wyrażone w przedkładanych opiniach uwagi będą szczegółowo omawiane w uzasadnieniu projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie danego parku narodowego.

Zasadne wydaje się uzupełnienie projektowanego przepisu przez wskazanie, że termin do złożenia opinii winien być liczony od dnia przedłożenia organom opiniującym projektu zmian. Pozwoli to na precyzyjne ustalenie upływu terminów i w praktyce nie będzie budziło wątpliwości interpretacyjnych.

Dodatkowo, wskazana jest zmiana prawno-legislacyjna w tym przepisie, poprzez nadanie pierwszemu zdaniu przykładowego brzmienia: „Utworzenie parku narodowego, zmiana jego granic lub likwidacja następuje po zasięgnięciu opinii właściwych miejscowo organów uchwałodawczych jednostek samorządu terytorialnego, Państwowej Rady Ochrony Przyrody oraz zainteresowanych organizacji pozarządowych. Niezłożenie opinii w terminie 30 dni od dnia doręczenia projektu rozporządzenia uznaje się za brak uwagi”.

Odnosząc się do projektowanej regulacji dotyczącej zmiany w odwoływaniu dyrektorów parków narodowych konieczne jest wskazanie, że jest to regulacja wybiórcza. Aktualnie, odwołanie dyrektora parku narodowego jest możliwe na podstawie przepisów art. 70 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94,

z późn. zm.), który stanowi że *pracownik zatrudniony na podstawie powołania może być w każdym czasie - niezwłocznie lub w określonym terminie - odwołany ze stanowiska przez organ, który go powołał. Dotyczy to również pracownika, który na podstawie przepisów szczególnych został powołany na stanowisko na czas określony.* Regulacja zawarta w zdaniu drugim odnosi się do dyrektorów parków narodowych, w przypadku których powołanie na określoną kadencję następuje w oparciu na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody. Proponowane określenie wprost przesłanek umożliwiających odwołanie nie wydaje się być zasadne, bowiem mogą zaistnieć inne, niewymienione w przepisie sytuacje (np. negatywna ocena przez organ nadzorujący podejmowanych działań lub sposobów zarządzania parkiem narodowym, nie zawsze tożsama z ciężkim naruszeniem obowiązków pracowniczych), w których konieczne stanie się odwołanie dyrektora. W takiej sytuacji zawężenie przesłanek odwołania dyrektora parku do wymienionych literalnie przesłanek uniemożliwi takie działanie.

Warto również zauważyć, że art. 52 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy wskazuje m.in. na możliwość rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia w przypadku ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków pracowniczych, lub z powodu popełnienia przestępstwa w przypadku gdy jest ono oczywiste lub zostało stwierdzone prawomocnym wyrokiem, tym samym w takiej sytuacji co najmniej dyskusyjna jest konieczność zasięgnięcia opinii Państwowej Rady Ochrony Przyrody. Opinia taka może być pomocna w przypadku analizy merytorycznych (dotyczących podejmowanych działań w zakresie ochrony przyrody w parku narodowym) przesłanek ewentualnego odwołania dyrektora parku narodowego, podobnie jak w przypadku przeprowadzania konkursu na dyrektora parku narodowego i jego wyboru. W przypadku zaś odwołania dyrektora parku narodowego z powodu ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków pracowniczych albo popełnienia przestępstwa, w przypadku gdy jest ono oczywiste lub zostało stwierdzone prawomocnym wyrokiem, opinia wyrażona przez Państwową Radę Ochrony Przyrody, jak również inne organy, nie powinna mieć jakiegokolwiek wpływu na możliwość odwołania dyrektora parku ze stanowiska.

Przepis zawarty w art. 2 obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody ma charakter przejściowy, powodujący zachowanie obowiązującej mocy przez akty prawne tworzące parki narodowe. Wydaje się, że propozycja zamieszczenia ww. przepisu jest zbędna z uwagi na fakt, że na podstawie art. 157 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220, z późn. zm.), zachowane w mocy zostały akty wykonawcze w sprawie parków narodowych wydane na podstawie ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2001 r. Nr 99, poz. 1079, z późn. zm.), a na podstawie ustawy o ochronie przyrody nie zostały jeszcze wydane żadne akty wykonawcze w sprawie parków narodowych.

Wprowadzenie w życie projektowanych regulacji będzie miało wpływ na: organy uchwałodawcze jednostek samorządu terytorialnego, Ministra Środowiska, Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska i regionalnych dyrektorów ochrony środowiska (w zakresie ewentualnych zmian związanych z nadzorem nad obszarami Natura 2000), marszałków województw (w zakresie tworzenia lub zmiany granic parków narodowych na obszarach parków krajobrazowych).

Przedstawiony projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody nie będzie miał bezpośredniego wpływu na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa. Zmiana art. 10 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody nie stanowi bowiem samoistnej podstawy do utworzenia, zmiany granic lub likwidacji parku narodowego. Działania te nadal pozostaną w wyłącznej kompetencji Rady Ministrów, która w drodze rozporządzenia dokonuje powyższych zmian. Tym samym dopiero na etapie ich procedowania możliwa będzie

szczegółowa ocena słuszności podjętych działań, jak również ocena wpływu utworzenia, zmiany granic lub likwidacji parku narodowego na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa. Proponowane zmiany nie będą miały również wpływu na budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Przedstawione regulacje nie mają bezpośredniego wpływu na rynek pracy, jak również na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw oraz na sytuację i rozwój regionów. Powyższe będzie podlegało ocenie na etapie prac legislacyjnych zmierzających do utworzenia, zmiany granic lub likwidacji danego parku narodowego.

V. Podsumowanie.

Rząd pozytywnie odnosi się do zmiany art. 10 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody polegającej na zastąpieniu wymogu uzgodnienia projektów utworzenia parku narodowego, zmiany jego granic lub likwidacji, koniecznością uzyskania opinii właściwych miejscowo organów uchwałodawczych jednostek samorządu terytorialnego. Zmiana ta pozwoli na skuteczniejszą i bardziej efektywną ochronę przyrody poprzez wzmocnienie krajowego systemu obszarów chronionych, jak również umożliwi realizację celów ochrony przyrody.

Niezasadna jest natomiast, z uwagi na wybiórcze regulacje, przedstawiona w obywatelskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody, propozycja zmiany art. 101 dotycząca odwoływania dyrektorów parków narodowych. W związku z powyższym Rząd proponuje skreślenie proponowanej zmiany art. 101 ustawy o ochronie przyrody.

W ocenie Rządu zbędne jest także umieszczanie w projekcie ustawy przepisu przejściowego powodującego zachowanie obowiązującej mocy przez akty prawne tworzące parki narodowe. Tym samym proponuje się skreślenie art. 2 projektu ustawy.