

**Opinia Komitetu Biologii Środowiskowej i Ewolucyjnej PAN
w sprawie projektu Ustawy o parkach narodowych w wersji z dnia 26 stycznia 2022 r.**

Parki narodowe chronią najlepiej zachowane obszary przyrody w naszym kraju. Jednak nie wszystkie cenne przyrodniczo miejsca zasługujące na taką ochronę są nią objęte. W związku z tym niezmiernie ważne jest właściwe uregulowanie nie tylko funkcjonowania i zarządzania istniejących parków narodowych, ale również zasad tworzenia nowych obiektów objętych najwyższą krajową formą ochrony przyrody. Projekt ustawy o parkach narodowych z dnia 26 stycznia 2022 roku zawiera pod tym względem wiele zapisów poprawiających sytuację parków narodowych, choć są też takie, które budzą nasz niepokój.

Na niewątpliwe poparcie zasługuje określenie utworzenia albo powiększenia parku jako celu publicznego (art. 4) oraz wprowadzenie obowiązku opracowania programu działań na rzecz rozwoju jednostek samorządu terytorialnego, na których obszarze działania planuje się utworzenie parku narodowego (art. 5 ust. 5). Ważny jest też zapis przewidujący możliwość nabywania przez parki narodowe nieruchomości poza granicami parku, jeżeli służą one osiągnięciu celów parku (art. 3), gdyż pozwoli on skuteczniej chronić substancję przyrodniczą w granicach parku dzięki kontroli zagrożeń zewnętrznych. Poprawie ulegnie sytuacja finansowa parków dzięki wpłatom ze środków funduszu leśnego Lasów Państwowych (art. 42 ust. 1 pkt 4), uniezależniając jednocześnie przyznanie i sposób wykorzystania tych środków od decyzji dyrektora generalnego LP. Słuszny jest także projektowany zapis zdejmujący z dyrektora parku narodowego odpowiedzialność za zaistniałe na obszarze parku narodowego wypadki, których powstanie wynika z działania sił natury i stanu chronionej substancji przyrodniczej (art. 58).

Przedstawiony do konsultacji projekt ustawy zawiera jednak również zapisy ograniczające skuteczność ochrony najcenniejszych obiektów naszego przyrodniczego dziedzictwa narodowego. Przede wszystkim są to zapisy, które dotyczą powoływania i rozszerzania parków narodowych oraz powoływania dyrektorów parków narodowych.

Od 2001 roku w naszym kraju nie powstał żaden nowy park narodowy, nie doszło też do znacznego powiększenia żadnego z istniejących parków. Wszystkie tego typu inicjatywy upadają, ponieważ przepisy obowiązującej ustawy o ochronie przyrody uzależniają tworzenie i powiększanie parków narodowych od uzgodnienia przebiegu ich granic przez jednostki samorządu terytorialnego. Przepis ten daje samorządom prawo weta wobec jakichkolwiek prób tworzenia albo powiększania parków narodowych. Uważamy, że pozostawienie przepisu uzależniającego utworzenie lub powiększenie parku narodowego od uzgodnienia przez właściwe miejscowo organy uchwałodawcze jednostek samorządu terytorialnego (art. 5 ust. 3) jest szkodliwe i w dalszym ciągu będzie blokować proces tworzenia parków narodowych. Przepis ten powoduje, że konflikt między interesem publicznym polegającym na ochronie

naszego narodowego dziedzictwa przyrodniczego a partykularnym interesem lokalnym, często wynikającym z możliwości krótkoterminowego zysku kosztem unikatowej przyrody, jest z góry rozstrzygany na rzecz tego drugiego. Jest to zapis naruszający zasadę sprawiedliwości społecznej, zwłaszcza w stosunku do terenów planowanych do objęcia ochroną prawną i należących do skarbu państwa, czyli do wszystkich obywateli Rzeczypospolitej Polskiej. Nie negując konieczności uwzględnienia interesów lokalnej społeczności przy tworzeniu lub powiększaniu parku narodowego, proponujemy, aby uzgodnienie przez właściwe miejscowo organy uchwałodawcze jednostek samorządu terytorialnego zastąpić opiniowaniem przez te organy. W wypadku konfliktu obu interesów, po stronie Rady Ministrów – jako organu, w którego gestii jest wydanie rozporządzenia w sprawie utworzenia lub powiększenia parku – będzie wyważenie interesów ogólnospołecznego i lokalnego.

Nasz głęboki niepokój budzi proponowany w projekcie uznaniowy sposób wyłaniania dyrektora Polskich Parków Narodowych oraz dyrektorów parków narodowych (art. 16). Bez względu na strukturę organizacyjną parki narodowe nie będą dobrze funkcjonować bez kompetentnych dyrektorów. Likwidacja konkursów na rzecz uznaniowego powoływania dyrektorów parków narodowych oraz brak przejrzystych zasad dotyczących powołania dyrektora PPN otworzy drogę decyzjom niemerytorycznym, opartym na doraźnym interesie politycznym, a przy zmianie władzy – także wymianie kadry kierowniczej PPN, co nie będzie sprzyjało stabilności zarządzania. Stoimy na stanowisku, że dyrektorzy parków narodowych powinni być wyłaniany w toku procedury konkursowej, zapewniającej mianowanie na to stanowisko kandydata o najlepszych kompetencjach. Jednocześnie postulujemy wprowadzenie: (1) merytorycznej oceny okresowej dyrektora parku narodowego i uzależnienie przedłużenia powołania od pozytywnego wyniku oceny; (2) obowiązku merytorycznego uzasadnienia odwołania dyrektora; (3) obowiązku uzyskania opinii Państwowej Rady Ochrony Przyrody przed ewentualnym odwołaniem dyrektora.

Zaniepokojenie budzi także wprowadzenie możliwości odwoływania członków rady naukowej w trakcie trwania kadencji bez podania uzasadnienia (art. 22 ust. 6 pkt 1). Istnieje niebezpieczeństwo, że zapis ten będzie wykorzystywany, aby usuwać z rady osoby, których opinie nie są zgodne z oczekiwaniami dyrektora, co mogłoby sprowadzić rolę rady do uwiarytelniania wszystkich inicjatyw, nawet szkodliwych dla ochrony przyrody.

Postulujemy również rozszerzenie kompetencji dyrektora parku narodowego w zakresie zezwalania na odstępstwa od zakazów obowiązujących na terenie parku narodowego (art. 8 ust. 5) co najmniej o zakaz „przebywania, a także przemieszczania się w ruchu lądowym, wodnym i powietrznym, poza miejscami udostępnionymi” wymieniony w art. 8 ust. 1 pkt 14. Dyrektorowi przyznano możliwość udzielania takich zezwoleń na odstępstwa od zakazu prowadzenia badań naukowych (art. 8 ust. 1 pkt 24), organizacji imprez (pkt 27) i fotografowania i filmowania do celów komercyjnych (pkt 28). Kompetencje te nie mają jednak większego sensu, jeśli dyrektor parku narodowego nie może jednocześnie zezwolić na odstępstwo od zakazu wymienionego w punkcie 14, czyli przebywania poza terenami udostępnionymi do celów edukacyjnych, turystycznych, rekreacyjnych lub sportowych. Większość terenów atrakcyjnych z punktu widzenia badań naukowych i fotografowania znajduje się zdecydowanie poza terenami udostępnionymi w rozumieniu art. 2 pkt 4 projektu ustawy, a to powoduje, że zezwolenie na prowadzenie badań naukowych lub fotografowanie będzie w praktyce w gestii dyrektora PPN lub ministra, a nie dyrektora parku narodowego. W wypadku badań naukowych wydłuży to ścieżkę decyzyjną i utrudni ich prowadzenie.

Nasze zaniepokojenie budzi zakaz prowadzenia badań na terenie parków narodowych i możliwość ich prowadzenia jako odstępstwo od zakazów. Należy podkreślić, że badania naukowe są najczęściej podstawą tworzenia parków narodowych i podstawowym narzędziem do poznawania ich unikatowości i procesów przyrodniczych. Rolą parków narodowych jest nie tylko umożliwienie prowadzenia badań naukowych, ale wręcz zachęcanie i inicjowanie takich działań, gdyż są one podstawą do jakichkolwiek racjonalnych działań ochronnych. W naszej opinii badania naukowe, ze względu na ich niepodważalną ważność dla parków narodowych, wymagają uregulowania w osobnym artykule i powinny zostać potraktowane w Ustawie jako jedna z istotnych sfer funkcjonowania tych obszarów chronionych. Za kontrowersyjną uważamy też zmianę polegającą na wprowadzeniu strategii ochrony parku narodowego w miejsce obecnych 20-letnich planów ochrony. Spowoduje to utratę przez parki narodowe podstaw prowadzenia ochrony przyrody oraz marnotrawstwo milionów złotych, wydanych na przygotowanie obecnie obowiązujących planów ochrony. Częste zmiany dotyczące sposobu planowania ochrony przyrody są przyczyną obecnej sytuacji, w której część parków narodowych nadal nie posiada zatwierdzonego planu ochrony, mimo że przepis wprowadzający obowiązek ich opracowywania został wprowadzony ponad 30 lat temu. Ochrona przyrody potrzebuje stabilizacji i powinna być planowana w skalach czasowych adekwatnych do czasu trwania głównych procesów ekologicznych będących obiektem ochrony. Rezygnacja ze sporządzania i realizacji planów ochrony bez wcześniejszej oceny ich skuteczności w osiąganiu celów ochrony przyrody jest w naszej ocenie podejściem nieracjonalnym.

Warszawa, dn. 18 lutego 2022 r.

W imieniu Komitetu

Prof. dr hab. Krzysztof Spalik
Przewodniczący KBŚiE PAN