

**PAŃSTWOWA RADA OCHRONY PRZYRODY**

*THE STATE COUNCIL FOR NATURE CONSERVATION*

*CONSEIL NATIONAL POUR LA PROTECTION DE LA NATURE*

Member of IUCN  
The World Conservation Union

Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa  
tel: (+48 22) 57 92 603, fax: (+ 48 22) 57 92 555, <http://www.mos.gov.pl/prop>

Warszawa, 11 stycznia 2005 r.

**Pan Włodzimierz Cimoszewicz**  
**Marszałek Sejmu RP**

*Szanowny Panie Marszałku,*

W związku z wcześniejszą prośbą marszałka Sejmu o opinię na temat projektu ustawy o zmianie ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej, oraz w związku z pracami nad nowym, zmodyfikowanym projektem tej ustawy, Państwowa Rada Ochrony Przyrody przedkłada swoją aktualną opinię, uwzględniającą obecne brzmienie projektu.

Państwowa Rada Ochrony Przyrody apeluje o skreślenie w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej artykułu 35, który przekazuje kompetencje w zakresie ochrony przyrody wojewody marszałkowi lub sejmikowi województwa.

Uproszczenie i uporządkowanie sposobu funkcjonowania władzy publicznej, a także decentralizacja państwa, to ciele słuszne i zasługujące na uznanie - także w sferze ochrony przyrody. Doświadczenia ostatnich 14 lat pokazały dobre strony przekazania pewnych kompetencji z zakresu ochrony przyrody samorządom lokalnym, np. realną troskę, jaką wiele gmin okazuje pomnikowym drzewom czy użytkom ekologicznym. Przekazanie samorządom województw większej odpowiedzialności i kompetencji w gospodarowaniu zasobami przyrody na swoim terenie może być kolejnym krokiem w budowie nowej filozofii ochrony przyrody i jest propozycją zasługującą na konstruktywne potraktowanie. Tymczasem jednak:

**(1) Rząd i jego terenowi przedstawiciele (województwie) powinni zachować "kompetencje istotne ze względu na programy i strategie ważne ze względu na interes Państwa", z czym zgadzają się nawet autorzy proponowanej ustawy kompetencyjnej. Część zagadnień związanych z ochroną przyrody należy właśnie do takiej sfery.**

Zgodnie z Art. 111, ust. 2 Ustawy o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r., sporządza się Krajową Strategię Ochrony i Zrównoważonego Użytkowania Różnorodności Biologicznej. Strategia ta została przyjęta przez Radę Ministrów, zatem stała się rządowym programem działań w przedmiotowej sferze. Obowiązek sporządzania i skutecznego wdrażania takiej strategii wynika ze zobowiązań międzynarodowych Polski. Aby rząd i jego terenowi przedstawiciele mogli skutecznie wdrożyć własny strategiczny program działań, muszą zachować kompetencje przynajmniej w stosunku do kluczowych jego elementów.

W praktyce ochrony przyrody istnieje rozróżnienie form ochrony przyrody tworzących tzw. **Krajowy System Obszarów Chronionych** i form pozostających poza tym systemem, tj. form regionalnych lub lokalnych. We współczesnej teorii ochrony przyrody uważa się, że istnieje potrzeba specjalnego, całościowego projektowania krajowego systemu obszarów chronionych, tak by w skali państwa zapewniał on reprezentatywne ujęcie wszystkich zasługujących na ochronę elementów przyrody, a także zabezpieczenie wielkoskalowych powiązań ekologicznych. Taki krajowy system jest czymś więcej, niż sumą systemów regionalnych. Polska ochrona przyrody ma bogaty i ceniony na świecie

dorobek w tym zakresie, np. w postaci polskiego projektu sieci ECONET, a także analiz optymalizacyjnych obecnego Krajowego System Obszarów Chronionych. Dorobek ten nie powinien zostać zaprzepaszczony.

Tworzenie i regulowanie funkcjonowania form ochrony przyrody składających się na Krajowy System, a przynajmniej parków narodowych, parków krajobrazowych i rezerwatów, powinno być zatem planowane i koordynowane w skali całego kraju. Przekazanie kompetencji dotyczących tych form ochrony przyrody samorządom uniemożliwi tworzenie i optymalizację krajowego systemu.

**Polska jest stroną kilku umów międzynarodowych dotyczących ochrony przyrody**, w tym: Konwencji Ramsarskiej (1971 r.), Konwencji Berneńskiej (1979 r.), Konwencji Bońskiej (1979 r.), Konwencji o różnorodności biologicznej (1992 r.) i Konwencji Helsińskiej (1992 r.). Z każdej z nich wynikają liczne zobowiązania, w tym także obowiązek uczestniczenia w pracach organów konwencji, tworzenia i wdrażania w kraju przyjętych porozumień, rezolucji i rekomendacji wykonawczych. Ocenia się, że uczestnictwo w tych konwencjach pociąga za sobą potrzebę wdrożenia w Polsce kilkuset ustaleń wykonawczych, co wymaga ciągłej, intensywnej pracy nad ich implementacją. Bezpośrednio odpowiedzialny za wypełnienie przez Polskę zobowiązań wynikających z tych konwencji jest rząd. Aby rząd mógł wypełnić zobowiązania wynikające z przytoczonych umów międzynarodowych, musi - także w osobach swoich terenowych przedstawicieli - zachować kompetencje związane z tworzeniem i funkcjonowaniem rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, ochroną gatunków roślin i zwierząt, gromadzeniem dokumentacji stanu przyrody, gospodarowaniem cennymi przyrodniczo obszarami wodno-błotnymi, polityką przestrzenną na obszarach cennych przyrodniczo. Są to - wraz z parkami narodowymi i obszarami *Natura 2000* - komplementarne wobec siebie składniki jednolitego, ogólnokrajowego systemu ochrony przyrody, za którego funkcjonowanie i rozwój odpowiedzialne jest państwo. W większości, jako lasy państwowe i wody, wchodzą one w skład strategicznych zasobów naturalnych kraju, które mają narodowy charakter i nie podlegają przekształceniom własnościowym (ustawa z dnia 6 lipca 2001 o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju).

**Polska jako członek Unii Europejskiej jest zobowiązana do wdrożenia prawa unijnego**, w tym dyrektyw dotyczących ochrony przyrody, tzw. Dyrektywy Ptasiej i Dyrektywy Siedliskowej. Wdrożenie tych dyrektyw wymaga utworzenia w Polsce obszarów sieci *Natura 2000* oraz zapewnienie spójnego, skoordynowanego w skali kraju systemu ich skutecznego funkcjonowania i ochrony. Niewłaściwe lub niepełne wdrożenie Dyrektyw może skutkować pociągnięciem Polski do odpowiedzialności przed instytucjami unijnymi i dotkliwymi konsekwencjami finansowymi, z ograniczeniem możliwości dostępu Polski do unijnych funduszy strukturalnych włącznie. Przykłady innych państw pokazały, że jest to zagrożenie realne. Bezpośrednio odpowiedzialny za wdrożenie w/w Dyrektyw jest rząd. Powinien więc - on i jego terenowi przedstawiciele - zachować kompetencje niezbędne do realizacji zobowiązań, tzn. całość kompetencji związane z tworzeniem, wdrażaniem i funkcjonowaniem sieci *Natura 2000* oraz z ochroną gatunkową i z racjonalnym gospodarowaniem populacjami gatunków objętych konwencjami. Podkreśla się, że służby marszałka nie są przygotowane do realizacji zadań unijnych z zakresu ochrony przyrody i, w odróżnieniu od organów rządowych, nie mają swoich organów doradczych.

**(2) Proponowane przekazanie kompetencji jest ingerencją w złożony i długo (bo jeszcze rozpoczęty przed II wojną światową) budowany system prawny, nie powinno być więc dokonywane "legislacyjną drogą na skróty", przez półautomatyczną zamianę wyrazu "wojewoda" na słowo "marszałek" czy „sejmik”. Konsekwencja każdej zmiany w ustawie powinna być szczegółowo przeanalizowana, inaczej bowiem logika całego systemu prawnego może zostać zniweczona. Dotyczy to także niektórych proponowanych zmian w sferze ochrony przyrody. Przynajmniej w kilku przypadkach automatyczne przeniesienie zadań i kompetencji z wojewody na marszałka narusza logikę systemu prawa ochrony przyrody oraz logikę funkcjonowania władz publicznych, w tym rozdziału administracji rządowej i samorządu. I tak na przykład:**

- (i) jeżeli marszałek przejąłby zadania i kompetencje wojewody w stosunku do obszarów *Natura 2000*, to:
  - autonomicznie podejmowałby decyzje (Art. 34, 35), za których skutki bezpośrednio odpowiadałby nie on, a rząd;

- byliby zobowiązany do zawierania z właścicielami gruntów umów (Art. 36 ust. 3) wynikających z decyzji podejmowanych nie przez niego, a przez Ministra (Art. 29 i Art. 32 ust. 2).
- (ii) jeżeli marszałek przejąłby zadania i kompetencje wojewody dotyczące ochrony gatunkowej, to między innymi:
  - szacując szkody wyrządzone przez zwierzęta chronione i decydując o wypłacie odszkodowań (Art. 126, ust. 3), autonomicznie podejmowałby decyzje obciążające finansowo Skarb Państwa;
  - nie miałby żadnego interesu w zapobieganiu szkodom wyrządzanym przez zwierzęta chronione (Art. 126, ust. 4-6);
  - byliby zobowiązany do podejmowania działań będących konsekwencją ochrony wprowadzonej przez ministra, a samorządne województwo - do finansowania takich działań (Art. 60, ust. 1 i 2).

Podobnych skutków takiego uproszczonego, automatycznego rozwiązania jest więcej, w postaci poważnych niekonsekwencji legislacyjnych, instytucjonalnego rozdzielenia procesu decyzyjnego od finansowych konsekwencji tych decyzji oraz kumulacji w jednej instytucji uprawnień decyzyjnych i kontrolnych. Wyszukanie wszystkich tych zagrożeń wymaga kompleksowej analizy prawnej, a uniknięcie ich przy wprowadzaniu zmian wymagałoby znacznie głębszych korekt kilku ustaw. Tym samym prognoza, że zmiany te nie oznaczałyby konsekwencji dla budżetu państwa, może okazać się pochopna.

**(3) Obszary chronione w ogromnej większości obejmują grunty będące własnością Skarbu Państwa (SP), najczęściej zarządzaną przez Lasy Państwowe:**

- tylko nieliczne spośród 1368 rezerwatów leżą na gruntach komunalnych lub innej własności niż publiczna,
- w parkach krajobrazowych grunty leśne i wody (prawie wyłącznie SP) pokrywają 51,13%, a użytki rolne (w małej części własność SP) 35,08% ich powierzchni (Rocznik Statystyczny Ochrona Środowiska 2004).

Grunty rezerwatów i parków krajobrazowych leżą wewnątrz arealu gruntów SP i są częścią organizmów gospodarczych, jakimi są nadleśnictwa lub zarządy gospodarki wodnej. Przekazanie kompetencji organom samorządowym nie uprości zarządzania obszarami chronionymi ani nie obniży kosztów ich utrzymania, wręcz przeciwnie.

**(4) Obecny stan prawny zapewnia udział samorządów w procesie podejmowania przez administrację wojewódzką decyzji dotyczących ochrony przyrody:**

- utworzenie, zmiana granic lub likwidacja parku narodowego i parku krajobrazowego wymaga uzgodnienia z właściwymi terytorialnie samorządami (art. 10, ust. 2 i art. 16, ust. 4 ustawy o ochronie przyrody),
- plan ochrony dla parku narodowego, rezerwatu i parku krajobrazowego wymaga opinii, a częściowo także uzgodnienia z organami samorządowymi,
- przedstawiciel sejmiku województwa wchodzi w skład wojewódzkiej rady ochrony przyrody (art. 97, ust. 1), przedstawiciele samorządów wchodzi w skład rady naukowej parku narodowego (art. 98, ust. 1) i rady parku krajobrazowego (art. 99, ust. 1).

Przekazanie zarządzania tymi formami ochrony przyrody w gestię administracji samorządowej oznaczać będzie automatycznie wymianę uprawnień i przedstawicielstw: opiniowanie i uzgadnianie powinno się stać uprawnieniem wojewody, a miejsce przedstawicieli samorządów w organach opiniodawczo-doradczych zająłby przedstawiciel administracji rządowej. To jeszcze jeden przykład konieczności wnikliwej analizy zmiany całego systemu prawnego ochrony przyrody, o czym mowa w punkcie (2) niniejszej opinii.

*Proszę przysłać wyprawy szacunku*

Do wiadomości:  
Pan Krzysztof Filipek  
Przewodniczący Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa

Przewodnicząca  
Państwowej Rady Ochrony Przyrody  
*J. Pijanowska*  
Dr hab. Joanna Pijanowska, prof. UW

3

**Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej**

Skierowano do druku 19 styczeń 2005 r.

Cena 0,18 zł + 22% VAT

