



Regulacja tworzenia i powiększania parków narodowych w Polsce

Propozycja ClientEarth Poland na rzecz modelu
partycypacyjnego

Dawid Sześciło

Styczeń 2011

ClientEarth jest organizacją prawniczą nie działającą dla zysku, a na rzecz Ziemi z biurami w Londynie, Brukseli, Paryżu i Warszawie. Jesteśmy prawnikami zaangażowanymi w rozwiązywanie problemów ochrony środowiska poprzez łączenie prawa z nauką i polityką publiczną.

Działamy jako eksperci prawa w interesie publicznym. Wzmacniamy organizacje partnerskie. Zajmujemy się zmianami klimatycznymi, energią, ochroną mórz i oceanów, bioróżnorodnością, lasami i dochodzeniem sprawiedliwości na sali sądowej.

ClientEarth działa dzięki dotacjom organizacji filantropijnych, osób prywatnych oraz dzięki funduszom programu Life+ Komisji Europejskiej.

www.clientearth.org

Autorem prezentowanego raportu jest Dawid Sześciło we współpracy z Karłą Hill, Sandy Luk, Susie Wilks, Marcinem Stoczkiewiczem, Piotrem Turowiczem i Darią Żebrowską-Fresenbet. Raport ukończono w styczniu 2011 r.

The Hothouse
274 Richmond Road
London E8 3QW
t +44 (0)20 7749 5970
f +44 (0)20 7729 4568

Avenue de Tervueren 36
1040 Brussels
t +32 (0)2 808 34 65
f +32 (0)2 733 05 27

50 avenue de Ségur
75015 Paris
t +44 (0)20 3030 5957

Aleje Ujazdowskie 39/4
00-540 Warszawa
t +48 22 3070190

info@clientearth.org
www.clientearth.org

Spis treści

Podziękowania.....	3
Podsumowanie	4
1. Wprowadzenie.....	6
2. Rozwój parków narodowych w Polsce (1990-2010)	8
2.1. Tworzenie nowych parków narodowych oraz powiększanie istniejących po 1989 roku	8
2.2. Zmiany regulacji w zakresie tworzenia i powiększania parków narodowych.....	10
2.3. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w sprawie zmiany zasad tworzenia i powiększania parków narodowych	13
3. Procedura tworzenia parków narodowych – analiza prawnooporównawcza.....	14
3.1. Uwagi ogólne	14
3.2. Wyznaczanie obszarów chronionych w prawie Unii Europejskiej.....	14
3.3. Przegląd modeli tworzenia parków narodowych.....	15
4. Propozycja ClientEarth	18
4.1. Założenia optymalnego modelu tworzenia i powiększania parków narodowych	18
4.2. Szczegółowa propozycja regulacji.....	21
4.3. Rekomendacje legislacyjne.....	25
ANEKS	26
Tabela. Procedury tworzenia i powiększania parków narodowych w Polsce 1990-2010.....	27

Podziękowania

Pragniemy złożyć podziękowania licznej grupie osób, które przedstawiły nam swoje cenne komentarze i uwagi do raportu. Szczególne podziękowanie składamy zespołowi Centrum Rozwiązywania Sporów i Konfliktów przy Uniwersytecie Warszawskim z szefową tego zespołu – dr Ewą Gmurzyńską, oraz członkom koalicji organizacji pozarządowych na rzecz zmiany procedury tworzenia i powiększania parków narodowych.

Podsumowanie

Obowiązująca regulacja tworzenia i powiększania parków narodowych w Polsce blokuje skuteczną i pełną ochronę najcenniejszych zasobów naturalnych Polski. Po raz ostatni nowy park narodowy utworzono w Polsce w 2001 r. Trzy lata później po raz ostatni udało się powiększyć obszar istniejącego już parku. Od tego czasu proces rozszerzania obszarów podlegających ochronie w tej formie zamarł. Powodem nie jest osiągnięcie wystarczającej liczby parków narodowych. Wciąż mówi się – również w dokumentach rządowych - o potrzebie utworzenia co najmniej trzech nowych parków (Mazurskiego PN, Jurajskiego PN i Turnickiego PN) oraz powiększenia już istniejących, w szczególności Białowieskiego PN.

Przeszkodą dla zmian na mapie parków narodowych w Polsce jest regulacja prawna ich tworzenia i powiększania przewidująca wymóg uzyskania zgody wszystkich zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego (władz gminnych, powiatowych, wojewódzkich). W ostatnim czasie władze samorządowe zablokowały próbę powiększenia Białowieskiego PN.

Obywatelska inicjatywa legislacyjna złożona w Sejmie 9 listopada 2010 r. proponuje zmianę ustawy o ochronie przyrody, która odbierze samorządom prawo weta i zastąpi je prawem do opiniowania projektów tworzenia i powiększania parków. Takie rozwiązanie uznaje się za konieczne, aby przełamać obecny impas.

Przedstawiony raport oferuje kompleksowe rozwiązanie problemu proceduralnych ram tworzenia i powiększania parków narodowych nakierowane na włączanie w proces decyzyjny jak najszerszej grupy zainteresowanych podmiotów oraz umożliwienie im prezentowania swoich opinii i interesów. Analiza traktuje propozycję zawartą w projekcie obywatelskim jako punkt wyjścia do sformułowania propozycji, która zwiększy szansę na jej akceptację w parlamencie i wśród zainteresowanych podmiotów.

Propozycja ClientEarth bazuje na analizie procedur stosowanych w innych państwach (szczególnie w Szwecji) oraz tendencjach w zakresie tworzenia polityk publicznych i zarządzania publicznego. W związku z tym, proponujemy model oparty na trzech założeniach:

- **Szeroka i rzeczywista partycypacja społeczna:**
 - Należy dopuścić do działania w toku całego procesu decyzyjnego możliwie najszerszego grona interesariuszy - przedstawicieli lokalnych i regionalnych wspólnot, organizacji pozarządowych, środowisk naukowych, przedsiębiorców. etc.
 - Mechanizm partycypacji musi wykraczać poza standardową formułę konsultacji społecznych - konieczny jest model aktywnego zaangażowania wszystkich interesariuszy, włączenie ich do jądra procesu decyzyjnego i zapewnienie udziału na każdym etapie;

- **Decyzja ostateczna oparta na potrzebach ekologicznych:**
 - Interesy ekonomiczne, społeczne, potrzeby zgłaszane przez społeczności lokalne i regionalne powinny być uwzględnione w możliwie najszerszym zakresie;
 - Mogą one być realizowane jedynie w takim zakresie, w jakim nie narażają na szwank potrzeb ekologicznych;
 - Ostateczna decyzja należy do rządu jako organu odpowiedzialnego za politykę ekologiczną państwa;

- **Decyzja oparta na dowodach (*evidence-based policy*):**
 - Treść decyzji o utworzeniu parku narodowego musi być powiązana z konkretnymi danymi ilościowymi i jakościowymi;
 - W procesie decyzyjnym niezbędny jest aktywny udział ekspertów, naukowców, specjalistów różnych dziedzin.

W rezultacie, proponujemy procedurę tworzenia parków narodowych składającą się z sześciu etapów opisanych szczegółowo w raporcie. Sformułowana procedura wciela opisane wyżej zasady w ramach specjalnego mechanizmu instytucjonalnego, na który składa się:

- Zapewnienie udziału w procesie decyzyjnym szerokiej grona interesariuszy (samorząd lokalny i regionalny, naukowcy, organizacje pozarządowe) w ramach prac specjalnej Grupy Sterującej koordynującej prace nad tworzeniem lub powiększaniem parku;
- Wykorzystanie szerokiej gamy innowacyjnych metod współpracy i konsultacji społecznych, aby zapewnić obywatelom informacje o skutkach utworzenia parku narodowego;
- Zapewnienie skutecznej realizacji celów ekologicznych w rozsądnym czasie;
- Włączenie procesu tworzenia parku narodowego w ramy polityki rozwoju lokalnego poprzez zagwarantowanie przez państwo pakietu działań osłonowych dla społeczności lokalnych dotkniętych niekorzystnymi skutkami gospodarczymi utworzenia parku narodowego.

Powyższa propozycja nie wymaga uregulowania na poziomie ustawowym, ale wystarczające jest jej opisanie w formie rozporządzenia do ustawy o ochronie przyrody (byłoby to najbardziej skuteczne i wiążące) lub regulacji *soft law* (np. memorandum Ministra Środowiska).

1. Wprowadzenie

Jak podkreśla Ministerstwo Środowiska, Polska należy do państw europejskich o największej bioróżnorodności¹. To stwarza szczególne wyzwania związane z ochroną dziedzictwa naturalnego z wykorzystaniem także instrumentów prawnych, w szczególności obejmujących tworzenie parków narodowych i innych obszarów prawnie chronionych. W Polsce istnieją obecnie 23 parki narodowe, które zajmują powierzchnię 316 748 ha (ok. 1% powierzchni kraju)². Dodajmy, że całość obszaru parków podlega jednocześnie ochronie w ramach europejskiej sieci Natura 2000. Od wielu lat przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz naukowcy podnoszą postulaty dotyczące powiększenia obszaru istniejących już parków narodowych oraz utworzenia co najmniej trzech nowych parków narodowych:

- **Turnickiego Parku Narodowego** zajmującego część Pogórza Przemyskiego³;
- **Mazurskiego Parku Narodowego** wyodrębniony z terenów obecnego parku krajobrazowego i obejmujący rzekę Krutynię, jeziora Nidzkie i Łuknajno⁴;
- **Jurajskiego Parku Narodowego** na Jurze Częstochowskiej⁵.

Do postulatu tworzenia nowych parków przychylił się rząd w dokumencie „Polityka ekologiczna państwa w latach 2009 – 2012 z perspektywą do 2016 r.” przyjętym również przez Sejm RP⁶. W „Krajowej strategii ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej” z 2007 r., rząd za swój priorytet uznał „powołanie Turnickiego PN, Jurajskiego PN, Mazurskiego PN, powiększenie Białowieskiego PN i Karkonoskiego PN.”⁷ Do dziś żaden z tych postulatów nie doczekał się realizacji, a rząd w raporcie dotyczącym realizacji powyższej strategii przyznaje, że:

„ Podsumowując, do szczególnie istotnych problemów, których eliminacja jest niezbędnym warunkiem uzyskania dalszego postępu w działaniach na rzecz ochrony różnorodności biologicznej między innymi należą:

(...)

- *pozostawianie poza systemem obszarów chronionych pewnej części terenów o wysokich walorach przyrodniczych. Brak wystarczających instrumentów zachowania różnorodności biologicznej poza obszarami chronionymi. Brak podstaw prawnych tworzenia korytarzy ekologicznych. Słaby reżim ochronny obszarów chronionego krajobrazu. Trudności w uzyskaniu akceptacji społecznej dla tworzenia nowych bądź poszerzania istniejących obszarów chronionych, w tym*

¹ Narodowa Strategia Ochrony Bioróżnorodności z Planem Działania na lata 2007-2013, dostępna na stronie: http://www.mos.gov.pl/biodiv/files/Krajowa_strategia_roznorodnosci_biologicznej.pdf.

² Dane Ministerstwa Ochrony Środowiska: http://www.mos.gov.pl/artukul/2236_parki_narodowe/311_parki_narodowe.html.

³ Karolina Bielenin, Remigiusz Okraska, *Turnicki Węzeł Gordyjski*, „Dziki Życie”, wrzesień 2003.

⁴ Czy powstanie Mazurski Park Narodowy?, <http://srodowisko.ekologia.pl/ochrona-srodowiska/Czy-powstanie-Mazurski-Park-Narodowy,12014.html>.

⁵ Justyna Walenta, *Zielone światło dla Jurajskiego Parku Narodowego?*, „Dziki Życie”, wrzesień 2005.

⁶ W dokumencie wskazano, że: „ Jest ważna także kontynuacja tworzenia krajowej sieci obszarów chronionych uwzględniająca utworzenie nowych parków narodowych, rezerwatów, parków krajobrazowych oraz powstanie form i obiektów ochrony przyrody” (Ministerstwo Środowiska, *Polityka ekologiczna państwa w latach 2009 – 2012 z perspektywą do 2016*, Warszawa 2008, s. 26-27).

⁷ Rada Ministrów RP, *Krajowa strategia ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej oraz Program Działań na lata 2007-2013. Załącznik do uchwały nr 270/2007 Rady Ministrów z dnia 26.10.2007 r.*, s. 65.

obszarów Natura 2000 i parków narodowych (np. Jurajski, Turnicki, Mazurski oraz powiększenie Białowieskiego PN).⁸”

Na podstawie obowiązującej ustawy o ochronie przyrody z 16 kwietnia 2004 r. nie doszło do żadnych zmian na mapie parków narodowych w Polsce – nie utworzono nowych parków ani też nie powiększono obszaru istniejących już parków. Co więcej, w przyszłym roku minie dekada od czasu utworzenia ostatniego jak do tej pory, 23. Parku narodowego. Po raz ostatni lista parków powiększyła się bowiem 1 lipca 2001 r., w dniu utworzenia Parku Narodowego Ujścia Warty obejmującego obszar 7955,86 ha⁹. W późniejszym okresie dokonano tylko powiększenia powierzchni już istniejących: Tatrzańskiego Parku Narodowego (nieznaczne powiększenie, a właściwie doprecyzowanie obszaru) i Słowińskiego Parku Narodowego (powiększony niemal dwukrotnie)¹⁰.

Wola przełamania impasu w tworzeniu nowych parków i powiększaniu już istniejących, zdaje się łączyć środowiska naukowe, organizacje pozarządowe i rząd z obecnym Ministrem Środowiska Andrzejem Kraszewskim¹¹. Istnieje jednak poważne ryzyko, że owa jednomyślność nie wystarczy do osiągnięcia sukcesu na tym polu z powodu ustawowych barier dla tworzenia i rozwijania parków narodowych w Polsce. Jako podstawowy problem wskazuje się możliwość blokowania tworzenia i powiększania parków narodowych przez jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, województwa), co wynika z obowiązku uzyskania ich zgody na zmianę granic parku.

Pozbawienie władz samorządowych tego swoistego prawa weta zakłada projekt nowelizacji ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody przygotowany przez obywatelski komitet inicjatywy ustawodawczej skupiający głównie przedstawicieli organizacji pozarządowych¹². Po zebraniu blisko ćwierć miliona podpisów obywateli popierających projekt, trafił on do łaski marszałkowskiej¹³ i będzie przedmiotem pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu w dniu 20 stycznia 2011 r.

ClientEarth wyraża zdecydowane poparcie dla wszelkich działań zmierzających do poszerzania zakresu ochrony najcenniejszych wartości przyrodniczych. Obecny kształt procedury tworzenia i powiększania parków narodowych w Polsce zdaje się skutecznie blokować takie działania. Z drugiej strony, naszym celem jest proponowanie rozwiązań pragmatycznych i zapewniających ochronę interesów jak największej grupy zainteresowanych podmiotów. Z tego punktu widzenia uważamy za stosowne przedstawienie kompleksowej propozycji regulacji procedury tworzenia i powiększania parków narodowych stanowiącej uzupełnienie projektu obywatelskiego. Liczymy, że zaprezentowana poniżej koncepcja zostanie wykorzystana w pracach legislacyjnych nad projektem obywatelskim i zwiększy szansę jego akceptacji przez jak najszerszą grupę zainteresowanych podmiotów.

Należy podkreślić na marginesie, że problematyka reżimu prawnego tworzenia i powiększania parków narodowych nie wyczerpuje listy zagadnień związanych z obszarami

⁸ Ministerstwo Środowiska, *IV Krajowy raport z wdrażania Konwencji o różnorodności biologicznej*, Warszawa 2009, s. 10-11.

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2001 r. w sprawie utworzenia Parku Narodowego „Ujście Warty”, Dz.U. z 2001 r., Nr 67, poz. 681.

¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 marca 2004 r. w sprawie Słowińskiego Parku Narodowego, Dz.U. z 2003 r., Nr 43, poz. 390.

¹¹ Por. artykuł Ministra Środowiska: Andrzej Kraszewski, *Ja też kocham Puszcze*, „Rzeczpospolita” z 31 sierpnia 2010 r.

¹² Więcej informacji na temat obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej zob. na stronie internetowej akcji: www.tydecydujesz.org.

¹³ Projekt wraz z podpisami trafił do Marszałka Sejmu w dniu 9 listopada 2010 r.

chronionymi w Polsce. Wśród pozostałych problemów, które wymagają działań prawnych można wskazać m.in.:

- Niedostateczną liczbą parków krajobrazowych i rezerwatów przyrody. Według stanowiska Państwowej Rady Ochrony Przyrody z maja 2007 r.: „Praktycznie zamarło tworzenie parków krajobrazowych, mimo że według wykonanych analiz potrzeba ich jeszcze około 50. W Polsce powstaje rocznie średnio 10 nowych rezerwatów przyrody, mimo że do utworzenia reprezentatywnej ich sieci potrzeba ich jeszcze co najmniej około 400.”¹⁴
- Niską efektywność systemu zarządzania parkami narodowymi i innymi obszarami chronionymi wynikająca m.in. ze struktury organizacyjnej parków - szeroko wskazuje na ten problem Państwowa Rada Ochrony Przyrody¹⁵.
- Niedokończony – w ocenie środowisk ekologicznych - proces wyznaczania obszarów chronionych Natura 2000. Natura 2000 w Polsce obejmuje obecnie 141 obszarów specjalnej ochrony ptaków pokrywających 15,6 proc. terytorium kraju oraz 823 specjalne obszary ochrony siedlisk zajmujące 11,05 proc. terytorium Polski. Ogółem, Natura 2000 obejmuje 19,7 proc. naszego terytorium¹⁶. W maju 2010 r. grupa organizacji ekologicznych opublikowała „shadow list” ze wskazaniem kilkudziesięciu dodatkowych obszarów, które powinny zostać włączone do sieci „Natura 2000”¹⁷.

2. Rozwój parków narodowych w Polsce (1990-2010)

2.1. Tworzenie nowych parków narodowych oraz powiększanie istniejących po 1989 roku

1 stycznia 1989 r. powołany do życia został Wigierski Park Narodowy na bazie istniejącego już wcześniej Wigierskiego Parku Krajobrazowego. WPN powstał po okresie ośmioletniego zastoju w tworzeniu nowych parków narodowych. Wcześniej – w 1981 r. – powołano Gorceński Park Narodowy. Można było oczekiwać, że utworzenie WPN zwiastować będzie ożywienie w polityce ekologicznej państwa, związane również z przemianami ustrojowymi. Umożliwiły one aktywne działania ze strony organizacji ekologicznych i ekspertów, którzy mogli już w sposób otwarty wyrażać postulaty pod adresem władzy publicznej i wywierać presję na rzecz podjęcia działań rekompensujących zaniedbania okresu PRL-u, w tym uzupełnienie siatki parków narodowych.

Nadzieje te spełniły się tylko częściowo. Schemat poniżej przedstawia rozwój sieci parków narodowych w Polsce w latach 1990-2010. Schemat obejmuje jedynie tworzenie nowych parków narodowych.

¹⁴ Państwowa Rada Ochrony Przyrody, *Najważniejsze problemy ochrony przyrody w Polsce*, Warszawa, 15 maja 2007 r., s. 11.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ http://www.gdos.gov.pl/Articles/view/1910/Historia_powstania.

¹⁷ Andrzej Kepel, *Natura 2000 w Polsce - Shadow List 2010*, <http://www.salamandra.org.pl/component/content/article/35-natura2000/374-natura-2000-w-polsce-shadow-list-2010.html?directory=175>.



W 1990 r. powstał Drawieński oraz Poleski PN, następnie w 1993 r. – Park Narodowy Gór Stołowych i Biebrzański Park Narodowy. Istotne zmiany na mapie parków narodowych nastąpiły w latach 1995-1996, kiedy to powołano do życia trzy kolejne parki – Magurski PN, PN Bory Tucholskie i Narwiański PN. Następnie, po pięcioletniej przerwie utworzono PN Ujścia Warty (2001), po czym rozpoczął się zastój, pomimo ciągle zgłaszanych postulatów tworzenia kolejnych parków. **W latach 2001 – 2010 nie utworzono żadnego nowego parku narodowego.**

Podobną dynamikę można zaobserwować, gdy chodzi o powiększanie obszaru parków narodowych. Ogółem w latach 1990 – 2010 zmiany granic parków narodowych poprzez ich rozszerzenie dokonano 20 razy. **Zdecydowanie najbardziej aktywny okres przypadł na lata 1996-1997**, kiedy przeprowadzono 13 operacji rozszerzenia parków narodowych, m.in. w odniesieniu do Karkonoskiego PN, Pienińskiego PN, Wigierskiego PN, Kampinoskiego PN i Ojcowskiego PN. Po raz ostatni zwiększono powierzchnię parków narodowych w kwietniu 2004 r., kiedy to o ponad 14 tys. ha poszerzono granice Słowińskiego PN. Od tego momentu proces rozszerzania obszaru parków narodowych zamarł.



Oczywiście, poza parkami narodowymi w badanym okresie rozwijały się inne kategorie obszarów chronionych. W szczególności, po akcesji do Unii Europejskiej rozpoczął się proces wyznaczania europejskich obszarów ochrony w ramach sieci Natura 2000. Ich utworzenie nie umniejsza jednak w żaden sposób obowiązku polskich władz do rozwijania krajowych instrumentów prawnych ochrony przyrody, takich jak parki narodowe, parki krajobrazowe czy rezerваты.

2.2. Zmiany regulacji w zakresie tworzenia i powiększania parków narodowych

Powyższe dane ilustrują wyraźną tendencję w kwestii powiększania obszaru parków narodowych w Polsce. Zarówno jeśli chodzi o tworzenie nowych, jak i zmianę granic już istniejących parków narodowych, okres najwyższej aktywności przypadły na lata dziewięćdziesiąte poprzedniego stulecia, ze szczególnym uwzględnieniem lat 1995 – 1997. Najbardziej jednak uderza całkowite zamrożenie procesu rozszerzania obszaru objętego parkami narodowymi po 2004 r., a w zasadzie nawet już od 2001 r., kiedy to po raz ostatni utworzono nowy park narodowy.

Zjawisko to, jak zasygnalizowano na wstępie, nie znajduje uzasadnienia w przesłankach natury ekologicznej czy naukowej. Potrzeba tworzenia nowych parków oraz poszerzania granic już istniejących wydaje się niekwestionowana, a lokalizacja nowych obszarów chronionych przynajmniej na poziomie ogólnych założeń ustalona. Gdzie zatem tkwi źródło impasu w realizacji tych postulatów?

Odpowiedź na to pytanie kryje się - jak wynika z opinii środowisk ekologicznych oraz dotychczasowej praktyki tworzenia nowych parków i powiększania już istniejących – w procedurze prawnej regulującej powstawanie parków narodowych oraz zmianę ich granic. W latach 1990 – 2010 procedura ta była poddawana zmianom legislacyjnym, które bez wątplenia miały wpływ na skuteczność realizacji idei poszerzania obszaru objętego parkami narodowymi. Opisano je w tabeli, który stanowi aneks do niniejszego raportu.

Analiza zmian procedury tworzenia i powiększania parków narodowych wskazuje na bezpośrednią korelację między procedurą prawną tworzenia i powiększania parków narodowych a skuteczną realizacją postulatów w tym zakresie. Można przyjąć, że **załamanie rozwoju sieci parków narodowych w Polsce zbiegło się z istotną zmianą reżimu prawnego tworzenia parków narodowych wprowadzoną ustawą z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody z mocą obowiązującą od dnia 2 lutego 2001 r.**¹⁸. Przed wejściem w życie noweli z grudnia 2000 r., procedura tworzenia i powiększania granic parków narodowych była bardzo prosta. Opierała się bowiem na jednostronnym i pełni samodzielnym rozstrzygnięciu Rady Ministrów podejmowanym w drodze rozporządzenia. Był to reżim, który do uchwalonej 1991 r. nowa ustawy o ochronie przyrody, przeniesiono bez istotnych modyfikacji z ustawy obowiązującej w okresie Polski Ludowej (ustawa o ochronie przyrody z 1949 r.). W tym trybie - obowiązującym przez niespełną dekadę (grudzień 1991 – luty 2001) - udało się utworzyć pięć nowych parków i osiemnastokrotnie powiększyć powierzchnię już istniejących.

Wprowadzona niejako przy okazji prac nad nowelizacją ustawy o ochronie przyrody zmiana okazała się mieć daleko idące skutki. W procesie decyzyjnym pojawił się bowiem dodatkowy aktor o statusie równoprawnym do Rady Ministrów, która do tej pory jako jedyna wyposażona była w kompetencje decyzyjne. Co więcej, ustawa posługując się klauzulą „zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego” włączyła w całą procedurę szeroki krąg podmiotów. Gdy mowa o zainteresowanych jednostkach samorządu terytorialnego należy bowiem przez to rozumieć nie tylko gminy, na obszarze których mają być zlokalizowane nowe obszary parkowe, ale także powiaty i województwa. W minimalnym wariacie wymagana jest zatem zgoda trzech organów (rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa), choć z reguły konieczne będzie zaangażowanie organów stanowiących większej liczby jednostek samorządu terytorialnego (np. rad kilku gmin, jak ma to miejsce w przypadku prób powiększenia Białowieskiego Parku Narodowego).

Nagle zatem cała procedura radykalnie się skomplikowała, a ryzyko jej niepowodzenia niepomiernie wzrosło. Do zablokowania idei utworzenia albo powiększenia parku narodowego wystarcza bowiem brak zgody nawet jednego z uczestniczących w nim organów samorządowych. Jedna rada gminy, jedna rada powiatu czy sejmik województwa są w stanie skutecznie zahamować cały proces.

W tej sytuacji staje się zrozumiałe, dlaczego inicjatywy tworzenia i powiększania kolejnych parków zamarły właśnie po uchwaleniu nowelizacji ustawy o ochronie przyrody z grudnia 2000 r. **Jedyny park narodowy, który powstał na podstawie nowej procedury to Park Narodowy „Ujście Warty”.** Była to jednak inicjatywa o tyle szczególna, że

¹⁸ W październiku 1999 r. rząd skierował do Sejmu projekt obszernej nowelizacji ustawy o ochronie przyrody (druk sejmowy nr 1476, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej III kadencji). Projekt przewidywał jedynie drobne zmiany w zakresie procedury tworzenia i powiększania parków narodowych. Fundamentalna zmiana została jednak wprowadzona już na etapie prac sejmowych. **Parlamentarzyści zdecydowali o dodaniu kluczowego art. 14 ust. 7b sankcjonującego obowiązek uzyskania zgody jednostek samorządu terytorialnego na utworzenie bądź powiększenie granic parków narodowych.** W toku prac parlamentarnych rozważano zastosowanie słabszej formuły „zasięgnięcia opinii jednostek samorządu terytorialnego”. Ostatecznie jednak przeważało rozwiązanie przyznające w istocie przedstawicielom władz samorządowych prawo weta w procesie decyzyjnym dotyczącym utworzenia bądź powiększenia obszaru parków narodowych.

zapoczątkowana została przez samą społeczność tego terenu, bez impulsu ze strony rządu¹⁹.

Podobne poparcie społeczne, czy wręcz inicjatywna rola wspólnot lokalnych nie towarzyszy natomiast podejmowanym w ostatnim czasie próbom powołania do życia Mazurskiego PN, Turnickiego PN czy Jurajskiego PN, a także próbom poszerzenia Białowieskiego PN. W tych przypadkach inicjatywy Ministerstwa Środowiska czy organizacji ekologicznych napotykały na opór wyrażany także również poprzez korzystanie z uprawnień przewidzianego w art. 10 ust. 2 (wcześniej 14 ust. 7b) ustawy o ochronie przyrody. Przykładowo, 19 października 2010 r. udzielenia zgody na powiększenie Białowieskiego PN odmówiła Rada Gminy Hajnówka²⁰, w istocie paraliżując proces powiększenia BPN.

Przyczyny oporu samorządów są złożone i obejmują przede wszystkim:

- obawy o skutki gospodarcze utworzenia obszaru chronionego – decyzja o utworzeniu parku narodowego niewątpliwie wymusza zmianę struktury lokalnej gospodarki, w tym redukcję zatrudnienia w niektórych jej sektorach np. przemyśle drzewnym;
- brak wiarygodnej i pełnej informacji na temat rzeczywistych skutków utworzenia parku jest źródłem nieuzasadnionych obaw dotyczących rzekomych zakazów wstępu do lasu czy zbierania grzybów;
- brak działań osłonowych, np. specjalnego rządowego programu rekompensującego skutki ekonomiczno-społeczne objęcia danego obszaru ochroną przyrodniczą (strategia rozwoju wraz z dodatkowym finansowaniem).

Opór środowisk lokalnych skutecznie paraliżuje wysiłki na rzecz utworzenia nowych parków narodowych. To pozbawia w istocie rząd jednego z podstawowych instrumentów wdrażania ogólnopaństwowej polityki ekologicznej, a w rezultacie prowadzi do, jak się wydaje, naruszenia zasad podziału kompetencji między organy władzy publicznej w tej sferze. Zgodnie bowiem z art. 146 Konstytucji RP, to do Rady Ministrów należy „prowadzenie polityki wewnętrznej państwa”, w tym polityki ekologicznej (art. 146 ust. 1 Konstytucji RP). Co więcej, do Rady Ministrów należą „sprawy polityki państwa” (art. 146 ust. 2 Konstytucji RP). Tworzenie parków narodowych – jako zadanie o znaczeniu ogólnopaństwowym, kluczowe dla kształtu polityki ekologicznej państwa realizowanej w wykonaniu obowiązku przewidzianego w art. 5 Konstytucji RP²¹ - niewątpliwie zatem powinno być przypisane rządowi.

Każdy obszar polityki publicznej podlega regule podziału zadań i kompetencji pomiędzy różne poziomy władzy publicznej. W związku z tym, kwestie dotyczące ochrony najbardziej cennych przyrodniczo obszarów powinny być rozstrzygane przez organ odpowiedzialny za prowadzenie ogólnopaństwowej polityki ekologicznej. Podejmowane przezeń decyzja winny oczywiście poprzedzać szerokie konsultacji z udziałem wszystkich zainteresowanych. Każdy

¹⁹ „W rejonie, gdzie Warta uchodzi rozlewiskiem do Odry znajdują się znane tereny łęgowe oraz pobytowe ptactwa wodnego, którym ochronę zapewniał rezerwat „Słońsk”. Mieszkańcy okolicznych gmin uznali, że korzystnym dla nich będzie powołanie na tym terenie parku narodowego. Taka była geneza powstania Parku Narodowego Ujście Warty. Inicjatywa i realizacja była oddolna i nie wywołała entuzjazmu w rządzie (kolejne obciążenie budżetowe) i w środowiskach profesury przyrodniczej (nie od nich wyszła inicjatywa). Samorządowcy wykazali szczególną determinację – w ciągu roku przygotowali dokumentację i zebrali pakiet stosownych uchwał organów samorządowych (4 gminne, 4 powiatowe i sejmiku województwa). W taki sposób, w 2001 r. powstał 23. polski park narodowy. Wydaje się, że bardziej niż ukochanie przyrody istotne było pragmatyczne przekonanie o większej szansie rozwojowej regionu, na którego terenie istnieje park narodowy” (Tadeusz Burger, Konflikt ekologiczny – specyfika i studium przypadków, [w:] Cezary Starczewski (red.), Konflikt ekologiczny. Materiały pokonferencyjne, Warszawa 2007, s. 12).

²⁰ Rada gminy Hajnówka przeciwko powiększeniu BPN, http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80273,8533395,Rada_gminy_Hajnówka_przeciwko_powiekszeniu_BPN.html.

²¹ „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.”

z tych podmiotów powinien mieć zapewnione prawo do wyrażenia swoich opinii, postulatów, a nawet zmanifestowania obaw. Nie może to jednak się przerodzić w prawo weta, które podważy konstytucyjny podział zadań i kompetencji między rządem i jednostkami samorządu terytorialnego.

W tym świetle, obecna procedura tworzenia parków narodowych, w istocie pozbawiająca rząd możliwości działania w tej kwestii, prowadzi do naruszenia wyraźnego, konstytucyjnego podziału kompetencji i sfer działania pomiędzy Radę Ministrów i jednostki samorządu terytorialnego. Do tej pory jednak żaden z uprawnionych podmiotów (np. grupa posłów, Rzecznik Praw Obywatelskich) nie poddał tej kwestii pod ocenę Trybunału Konstytucyjnego.

2.3. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w sprawie zmiany zasad tworzenia i powiększania parków narodowych

Panujący już blisko dekadę impas w kwestii powiększania obszaru parków narodowych w Polsce wzbudza poważny niepokój wśród przedstawicieli organizacji ekologicznych. W efekcie zdecydowali się oni na podjęcie działań zmierzających do usunięcia barier prawnych tworzenia i powiększania parków narodowych. Skorzystali przy tym z możliwości, jakie daje obywatelska inicjatywa ustawodawcza, tj. prawo zgłaszania pod obrady parlamentu projektów ustaw popartych przez grupę co najmniej 100.000 obywateli.

Projekt przygotowany przez koalicję organizacji pozarządowych i poparty przez Państwową Radę Ochrony Przyrody²² zawiera dwa elementy²³:

- zmianę procedury tworzenia i powiększania parków narodowych poprzez pozbawienie jednostek samorządu terytorialnego prawa weta w ramach tej procedury i zastąpienie go prawem do konsultacji (wyrażenia opinii):

Proponuje się następującą treść art. 10 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody: *„Utworzenie parku narodowego, zmiana jego granic lub likwidacja może nastąpić po zaopiniowaniu projektu rozporządzenia, o którym mowa w ust. 1, przez właściwe miejscowo organy uchwałodawcze jednostek samorządu terytorialnego, Państwową Radę Ochrony Przyrody oraz zainteresowane organizacje pozarządowe. Niezłożenie opinii w terminie 30 dni uznaje się za brak uwag.”*

- ograniczenie możliwości odwoływania dyrektorów parków narodowych w celu zwiększenia ich niezależności i skuteczności w działaniu na rzecz ochrony parku.

Proponuje się wprowadzenie do art. 101 ustawy o ochronie przyrody ust. 2a o treści: *„2a. Minister właściwy do spraw środowiska może odwołać dyrektora parku narodowego przed upływem okresu, o którym mowa w ust. 2, wyłącznie ze względu na przyczyny podane w art. 52 i 53 Kodeksu pracy, po zasięgnięciu opinii Państwowej Rady Ochrony Przyrody, którą zawiadamia o przyczynie uzasadniającej odwołanie. Niezłożenie opinii w terminie 14 dni uznaje się za brak uwag.”*

Nasza analiza odnosi się tylko do pierwszego z zaproponowanych postulatów. Kwestia procedury odwoływania dyrektora parku narodowego należy do bardzo szerokiej sfery problemów zarządzania parkami, które zasługują na odrębne, kompleksowe omówienie wykraczające poza ramy niniejszego opracowania.

²² Państwowa Rada Ochrony Przyrody, *Opinia w sprawie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej dotyczącej tworzenia i zmiany granic parków narodowych oraz trybu odwoływania ich dyrektorów*, Warszawa, 4 sierpnia 2010 r.

²³ Tekst projektu dostępny jest na stronie internetowej: http://pracownia.org.pl/pliki/2010-08_obywatelski-projekt-ustawy.pdf.

3. Procedura tworzenia parków narodowych – analiza prawnoporównawcza

3.1. Uwagi ogólne

Nie istnieje jednolity, akceptowany w skali ogólnoswiatowej czy europejskiej, model regulacji parków narodowych, w tym procedury ich tworzenia oraz powiększania. Już od kilkudziesięciu lat jednak funkcjonuje powszechnie przyjmowana definicja parku narodowego zaproponowana przez IUCN (*International Union for Conservation of Nature*). Określa ona parki narodowe jako drugą kategorię obszarów ochronnych po rezerwach ścisłych. Wedle zaproponowanej przez IUCN definicji, „park narodowy to obszar lądowy lub morski poddany ochronie w celu:

- zachowania dla obecnego i przyszłych pokoleń ekologicznych właściwości jednego lub większej liczby ekosystemów;
- wykluczenia eksploatacji czy zasiedlania w sposób zagrażający realizacji celów ochronnych;
- zapewnienia warunków dla działalności naukowej, edukacyjnej, rekreacyjnej i turystycznej prowadzonej w sposób spójny z celami ekologicznymi²⁴”.

IUCN wskazuje również cele, jakie powinny być realizowane w procesie zarządzania parkiem narodowym, kryteria selekcji obszarów, które powinny być chronione w formie parku narodowego. Ponadto, wytyczne IUCN określają preferowany model zarządzania parkiem narodowym. Postuluje się, by parki były – co do zasady - zarządzane przez najwyższą władzę państwową. Dopuszcza się jednak również inne formy zarządzania – poprzez inne organy administracyjne, lokalne społeczności, fundacje czy inne podmioty prawne zapewniające skuteczną ochronę przyrody²⁵.

3.2. Wyznaczanie obszarów chronionych w prawie Unii Europejskiej

W kontekście rozważań prawnoporównawczych warto wprowadzić wątek prawnoeuropejski. Wprawdzie prawo wspólnotowe nie zawiera regulacji dotyczących parków narodowych, ale interesujące wnioski przynosi analiza przepisów dotyczących tworzenia wspólnotowych obszarów chronionych, czyli sieci Natura 2000. Europejski Trybunał Sprawiedliwości interpretując przepisy dotyczące sieci Natura 2000, tj. dyrektywę ptasią²⁶ i dyrektywę siedliskową²⁷, wielokrotnie stawiał przed pytaniem, czy prawo wspólnotowe dopuszcza pozaekologiczne (pozanaukowe) kryteria doboru obszarów chronionych w ramach sieci Natura 2000. W szczególności, wskazać musiał, na ile interesy

²⁴ oryg. „Natural area of land and/or sea, designated to (a) protect the ecological integrity of one or more ecosystems for present and future generations, (b) exclude exploitation or occupation inimical to the purposes of designation of the area and (c) provide a foundation for spiritual, scientific, educational, recreational and visitor opportunities, all of which must be environmentally and culturally compatible.” (IUCN World Commission on Protected Areas with the assistance of the World Conservation Monitoring Centre, *Guidelines for Protected Area Management Categories*, 1994, s. 19).

²⁵ IUCN World Commission on Protected Areas with the assistance of the World Conservation Monitoring Centre, *Guidelines...*, s. 19.

²⁶ Dyrektywa Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 roku w sprawie ochrony dzikich ptaków (obecnie obowiązuje jej ujednoliconą wersja: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 roku w sprawie ochrony dzikich ptaków, Dziennik Urzędowy UE, Seria L 20 z dnia 26 stycznia 2010 r.).

²⁷ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, *Dziennik Urzędowy UE*, Seria L 206 z 22 lipca 1992 r.

społeczne i gospodarcze wspólnot lokalnych mogą być brane pod uwagę przy tworzeniu sieci Natura 2000, czy i ewentualnie w jakim zakresie mogą skutkować modyfikacją listy obszarów chronionych ustaloną w oparciu o potrzeby ekologiczne.

Problemu tego dotyczył m.in. niedawny wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia z dnia 14 stycznia 2010 r. w sprawie C-226/08 Stadt Papenburg przeciwko Republice Federalnej Niemiec²⁸. ETS opowiedział się w nim jednoznacznie po stronie wyłącznie ekologicznych (naukowych) przesłanek wyznaczania obszarów chronionych. Stał na stanowisku, że uwzględnianie jakichkolwiek pozaprzyrodniczych kryteriów stanowiłoby zagrożenie dla realizacji celu określonego w art. 3 ust. 1 dyrektywy siedliskowej²⁹, czyli skupienia w ramach spójnej sieci Natura 2000 wszystkich obszarów spełniających kryteria wartości przyrodniczej, szczegółowo wypunktowane w załącznikach do dyrektywy. Wedle Trybunału, wymogi gospodarcze, społeczne i kulturowe oraz cechy regionalne i lokalne, nie tworzą samoistnej podstawy do odstąpienia od zasadniczych przesłanek ekologicznych przy wyznaczaniu obszarów chronionych, a ochrona obszarów o najwyższej wartości winna być podporządkowana celom przyrodniczym.

3.3. Przegląd modeli tworzenia parków narodowych

Brak powszechnego modelu regulacji tworzenia parków narodowych przekłada się na dużą różnorodność rozwiązań stosowanych przez poszczególne państwa. Dodatkowym czynnikiem różnicującym stosowane procedury są uwarunkowania ustrojowe każdego z państw – przede wszystkim pozycja samorządu terytorialnego.

Wiele państw ogranicza się do lakonicznej i ogólnikowej regulacji procesu tworzenia parków narodowych. Dotyczy to m.in. **Nowej Zelandii** i **Kanady**. W Nowej Zelandii główną rolę w procesie decyzyjnym odgrywają dwa organy – państwowa służba ochrony przyrody (*New Zealand Conservation Authority*) oraz minister środowiska. NZCA ma obowiązek monitorować sytuację przyrodniczą na terenie kraju i zgłaszać ewentualne propozycje w zakresie utworzenia nowego parku bądź powiększenia istniejącego ministrowi³⁰. W Kanadzie – jako państwie federalnym - decyzja należy do rządu, ale wymaga uzgodnienia z władzami prowincji (państw związkowych)³¹. Regulacje w obu państwach nie przewidują uzyskiwania zgody lokalnych wspólnot na utworzenie nowego parku czy też powiększenie istniejącego obszaru chronionego.

W **Anglii** parki narodowe są wyznaczane przez odrębną jednostkę administracyjną pod nazwą *Natural England*. Teoretycznie, działa ona niezależnie od rządu. W praktyce jednak podlega nadzorowi ze strony ministra środowiska, który udziela tej instytucji wiążących wytycznych. Decyzja *Natural England* w sprawie utworzenia parku narodowego musi uzyskać akceptację ministra środowiska.

W niektórych państwach federalnych dopuszczone jest wykonywanie kompetencji do tworzenia parków na rzecz poszczególnych stanów. Taka regulacja obowiązuje np. w **Niemczech**, gdzie parki narodowe są tworzone decyzją władz landu (państwa związkowego) podejmowaną w konsultacji z ministrem środowiska oraz ministrem

²⁸ Wyrok wraz z uzasadnieniem dostępny jest na stronie internetowej Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości: www.curia.eu.int. Szerzej zob. Dawid Sześciło, *Komentarz do wyroku ETS z dnia 14 stycznia 2010 r. w sprawie Stadt Papenburg przeciwko Niemcom*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 12.

²⁹ „Art 3 ust. 1. Zostanie stworzona spójna europejska sieć ekologiczna specjalnych obszarów ochrony, pod nazwą Natura 2000. Ta sieć, złożona z terenów, na których znajdują się typy siedlisk przyrodniczych wymienione w załączniku I i siedliska gatunków wymienione w załączniku II, umożliwi zachowanie tych typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu lub, w stosownych przypadkach, ich odtworzenie.”

³⁰ *National Parks Act 1980*.

³¹ *Canada National Parks Act 2000*.

infrastruktury³². Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że ustawa federalna nie nakazuje władzom poszczególnych landów uzyskiwania aprobaty władz lokalnych (gminnych i powiatowych) przy podejmowaniu decyzji w sprawie utworzenia nowego parku narodowego. Podobna regulacja obowiązuje w **Austrii**. W **Hiszpanii**, której ustrój zbliżony jest do federacji z uwagi na duży zakres samodzielności tzw. wspólnot autonomicznych, decyzja o utworzeniu należy do parlamentu, ale może być podjęta dopiero po uzgodnieniach z władzami danej wspólnoty autonomicznej³³. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że status owych wspólnot bliższy jest państwu związkowemu niż jednostce samorządu terytorialnego w polskim rozumieniu.

Model, który wydaje się najbardziej rozbudowany, spójny i kompleksowy, funkcjonuje w **Szwecji**. Nie jest to zaskakujące wzięwszy pod uwagę, że Szwecja była pierwszym europejskim państwem, który utworzyło park narodowy (1909 r.), a więc legitymuje się największym doświadczeniem w tej dziedzinie. Poza tym, Szwedzi w ciągu ostatniego ćwierćwiecza zanotowali znaczący sukces, jeśli chodzi o rozwój sieci parków narodowych. Doszło tam do utworzenia dziesięciu nowych i powiększenia siedmiu istniejących parków³⁴.

Odpowiedzialność za przeprowadzenie procesu utworzenia nowego parku narodowego spoczywa w Szwecji na rządowej agencji ochrony środowiska (*Naturvardsverket*)³⁵. Procedura jest wieloetapowa, obejmuje co najmniej czternaście kroków. Kluczową cechą szwedzkiej regulacji tworzenia parków narodowych jest dążenie do włączenia w całą procedurę jak najszerszej liczby interesariuszy, w tym przedstawicieli wspólnot lokalnych i regionalnych oraz organizacji pozarządowych, a także zagwarantowanie najwyższej jakości merytorycznej decyzji o utworzeniu parku, wyznaczeniu jego granic, a także ustaleniu zasad zarządzania parkiem.

W związku z tym, procedura utworzenia parku obejmuje następujące etapy kluczowe:

- wstępne konsultacje na temat idei utworzenia parku – *Naturvardsverket* prowadzi ogólne rozmowy z przedstawicielami władz lokalnych i regionalnych na temat samej koncepcji utworzenia parku, jego celów i zasad działania. Przeprowadzane są też wstępne prace studialne w celu ustalenia obszaru przyszłego parku.
- powołanie trzech grup zadaniowych:
 - grupy sterującej – składa się z przedstawicieli *Naturvardsverket* oraz władz lokalnych i regionalnych. Grupa sterująca koordynuje prace nad utworzeniem parku narodowego, analizuje najważniejsze problemy i zapewnia wymianę informacji.
 - grupy roboczej – również składa się z przedstawicieli *Naturvardsverket* oraz władz lokalnych i regionalnych. Wykonuje ona prace związane ze szczegółowym określeniem obszaru przyszłego parku, przygotowaniem planu zarządzania parkiem oraz regulacji wewnętrznych parku.
 - grupy referencyjnej – spełnia ona funkcję forum wymiany informacji i opinii z udziałem przedstawicieli lokalnych wspólnot, organizacji pozarządowych i innych interesariuszy. Skład grupy oraz zakres jej działania określa grupa sterująca.
- przygotowanie przez *Naturvardsverket* szczegółowego planu działań prowadzących do utworzenia parku wraz z harmonogramem.

³² Por. § 22 *Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege* vom 29.07.2009.

³³ *LEY 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales*.

³⁴ Dane za: <http://www.swedishepa.se/en/In-English/Menu/Enjoying-nature/National-parks-and-other-places-worth-visiting/National-Parks-in-Sweden/>.

³⁵ www.naturvardsverket.se.

- kampania informacyjna – jest to niezwykle istotny etap całej procedury, w ramach którego mieszkańcy obszarów, które mają zostać parkiem oraz inni interesariusze mają zostać szczegółowo poinformowani o planowanych działaniach oraz mogą wyrazić swój pogląd na sprawę. Co należy podkreślić, tak rozumiana kampania informacyjna jest prowadzona od początku projektu aż do podjęcia ostatecznej decyzji o utworzeniu parku. Działania informacyjne obejmują m.in.:
 - przygotowywanie newsletterów zawierających aktualne informacje na temat przebiegu procedury tworzenia parku;
 - publikowanie ogłoszeń w prasie lokalnej i regionalnej;
 - organizowanie wystaw w miejscach publicznych;
 - tworzenie punktów informacyjnych, gdzie każdy może uzyskać odpowiedź na pytania dotyczące powołania parku;
 - organizowanie wycieczek z przewodnikami w celu uświadomienia mieszkańcom wartości przyrodniczej obszarów, które mają wejść w skład parku;
 - publikowanie aktualnych informacji w internecie.
- przeprowadzenie niezbędnych badań i zgromadzenie pełnej dokumentacji, w szczególności dotyczących biologicznych i geologicznych właściwości terenu przyszłego parku.
- określenie celu i sporządzenie planu zarządzania parkiem;
- przedstawienie przez *Naturvardsverket* rządowi ostatecznej propozycji w sprawie utworzenia parku – dokument ten zawiera opis warunków naturalnych terenu objętego planowanym parkiem, przyczyny i cele utworzenia parku.
- ostateczna decyzja w sprawie utworzenia parku należy do rządu i parlamentu. Przed podjęciem rozstrzygnięcia w tej sprawie zapewnia się możliwość wyrażenia opinii wszystkim zainteresowanym podmiotom, w tym przedstawicielom władz lokalnych i regionalnych oraz organizacjom pozarządowym³⁶.

Równie dużą wagę do zapewnienia szerokiego zakresu społecznej partycypacji w procesie tworzenia parków narodowych przywiązuje się w **Danii**. Duńczycy rozpoczęli tworzenie parków narodowych bardzo późno, pierwszy park powstał zaledwie dwa lata temu. Można jednak traktować Danię jako źródło zdecydowanie pozytywnych wzorów, jeśli chodzi o zapewnienie udziału społeczeństwa w całej procedurze. Model partycypacji społecznej zastosowany w pilotażowym projekcie utworzenia parku narodowego Kgs. Nordsjaelland objął cztery etapy:

- otwarte seminarium przedstawiające ideę utworzenia, dodatkowo cykl wycieczek prezentujących obszar przyszłego parku i jego walory ekologiczne;
- powołanie otwartych grup tematycznych zajmujących się analizą szczegółowych aspektów powołania parku;
- szczyt obywatelski – zgromadzenie reprezentatywnej grupy mieszkańców terenów, które planuje się objąć parkiem narodowym w celu dokładnego zidentyfikowania ich opinii, obaw, oczekiwań i interesów;
- przeprowadzenie warsztatów z udziałem przedstawicieli władz lokalnych, organizacji pozarządowych, organizacji rolniczych oraz leśników w celu przygotowania ostatecznego raportu określającego wizję przyszłego parku narodowego, jego granic i celów działania³⁷.

³⁶ Rolf Lofgren, *The process of creating a national park*, Naturvardsverket 2009, s. 1-8.

³⁷ Dorthe H. Lund et al., *The national park pilot process introducing new forms of governance in Danish nature politics*, Vienna 2009, s. 22-23.

4. Propozycja ClientEarth

4.1. Założenia optymalnego modelu tworzenia i powiększania parków narodowych

Poszukiwanie optymalnego modelu procedury tworzenia i powiększania parków narodowych wymaga spojrzenia na problem z bardzo szerokiej perspektywy. Decyzja o powołaniu do życia nowego bądź poszerzeniu granic istniejącego parku narodowego ma bowiem wymiar nie tylko aktu prawnego, ale także aktu politycznego, społecznego i ekonomicznego. Jej skutki są odczuwalne dla pojedynczych obywateli (np. właściciele nieruchomości objętych przyszłym parkiem), wspólnot lokalnych i regionalnych oraz całego społeczeństwa, które ponosi koszty utworzenia i funkcjonowania nowego parku.

Nic zatem dziwnego, że tak skomplikowany i oddziałujący na wiele podmiotów proces narażony jest na wystąpienie sytuacji konfliktowych. Konflikty ekologiczne, w tym konflikty wokół tworzenia parków narodowych, należą zaś - w ocenie specjalistów do spraw do mediacji - do kategorii najbardziej złożonych i trudnych do rozwiązywania problemów społecznych³⁸. Sprawia to, że zaprojektowanie odpowiedniej procedury tworzenia parków narodowych jest szczególnie trudnym wyzwaniem, a jednocześnie jest konieczne dla zminimalizowania negatywnych skutków sporów wokół idei powstania parku oraz szczegółowych ustaleń dotyczących jego wielkości i sposobu funkcjonowania.

Kluczowym zagadnieniem rozważanym w ramach niniejszej analizy jest wskazanie podmiotów dopuszczonych do udziału w procedurze tworzenia parków oraz podział kompetencji pomiędzy poszczególnych uczestników tego procesu. Przede wszystkim zaś należy ocenić, czy i na jakich warunkach w całej procedurze mają uczestniczyć wspólnoty lokalne i regionalne reprezentowane przez władze samorządowe.

Jak zwraca się uwagę w badaniach międzynarodowych, w ostatnich latach dostrzegalne są w tej sferze dwie istotne tendencje:

- **włączanie wspólnot lokalnych i innych interesariuszy w proces tworzenia i wyznaczania granic nowych parków narodowych;**
- rozszerzanie możliwości społecznej partycypacji, wręcz zacieranie granic między publicznymi i prywatnymi uczestnikami procesu decyzyjnego³⁹.

Propagowanie inkluzywnego i partycypacyjnego modelu tworzenia parków narodowych to wyraz szerszego kierunku w myśleniu o polityce publicznej i zarządzaniu publicznymi w nowoczesnych państwach demokratycznych. Określa się go mianem *Governance*, *New Public Governance* – pojęcia te tłumaczone są na język polski najczęściej jako zarządzanie partycypacyjne. Teoretycy tej koncepcji⁴⁰ wskazują, że współczesne państwo musi w większym stopniu dostrzegać partnerów pozarządowych – organizacje społeczne, wspólnoty samorządowe (lokalne i regionalne), a także biznes. Jako esencjonalny postulat zarządzania partycypacyjnego można postrzegać zerwanie z wyraźną separacją między administracją a szeroko rozumianymi adresatami jej działań oraz inkluzywne nastawienie

³⁸ Jerzy Książek, Magdalena Grudziecka, *Możliwości zastosowania mediacji i facylitacji w rozwiązywaniu konfliktów ekologicznych*, [w:] Cezary Starczewski (red.), *Konflikt ekologiczny. Materiały pokonferencyjne*, Warszawa 2007, s. 62.

³⁹ Dorthe H. Lund, *Metagovernance of the national park process in Denmark*, „Local Environment” 2009, nr 3, s. 245.

⁴⁰ Por. np. B. Guy Peters, Jon Pierre, *Governance without government? Rethinking public administration*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 1998, nr 2, s. 227-243; Gerry Stoker, *Governance as theory: five propositions*, „International Social Science Journal” 1998, nr 1, s. 17-28.

administracji – gotowość do włączania na zasadach partnerskich w pełny proces zarządzania publicznego podmiotów zewnętrznych (współzarządzanie).

Jeśli chodzi o sprawy polityki ekologicznej, model zarządzania partycypacyjnego ma również swoje prawne ugruntowanie. Idea szerokiego udziału społecznego jest postulowana przede wszystkim w ramach Konwencji z Aarhus o Dostępie do Informacji, Udziale Społeczeństwa w Podejmowaniu Decyzji oraz Dostępie do Sprawiedliwości w Sprawach Dotyczących Środowiska⁴¹. Wprawdzie, brak jest w niej ona przepisów wyraźnie odnoszących się do procedury tworzenia parków narodowych, ale wskazuje ona m.in. na obowiązek władz publicznych zapewnienia, aby „społeczeństwo uczestniczyło w przygotowywaniu planów i programów mających znaczenie dla środowiska, w ramach przejrzystych i bezstronnych mechanizmów, otrzymując uprzednio niezbędne informacje” (art. 7 Konwencji z Aarhus), co odnieść można także do planów w zakresie tworzenia parków narodowych.

Wiele uwagi przywiązuje się w koncepcjach zarządzania partycypacyjnego do rozwijania nowych metod uczestnictwa podmiotów pozarządowych w tworzeniu polityk publicznych. Przede wszystkim zaś postuluje się wyjście poza znaną i rozpowszechnioną formułę konsultacji czy opiniowania jako jedynego instrumentu działania podmiotów pozarządowych. Konsultacje – w praktyce często przybierające formę fasadową i rytualną – to zdecydowanie za mało, by można było mówić o rzeczywistym włączeniu partnerów pozarządowych w proces decyzyjny. Potrzebne są rozwiązania idące dalej. Ch. Ansell i A. Gash wymieniają sześć podstawowych wymogów (kryteriów) rzeczywistego partycypacyjnego modelu tworzenia polityki publicznych i zarządzania publicznego:

- proces jest inicjowany przez instytucję publiczną;
- uczestniczą w nim podmioty spoza sektora publicznego;
- udział partnerów prywatnych nie może ograniczać się wyłącznie do zasięgnięcia ich opinii w danej sprawie, ale polega na ich włączeniu w proces decyzyjny;
- forum współzarządzania działa w oparciu o sformalizowane reguły;
- uczestnicy procesu starają się podejmować decyzje w drodze konsensusu;
- cała współpraca koncentruje się w dwóch obszarach: polityki publicznej i zarządzania publicznego⁴².

Jeśli przełożyć te postulaty na problematykę tworzenia i rozwijania parków narodowych, trudno nie zauważyć, że najpełniej ideę zarządzania partycypacyjnego realizuje szwedzki model procedury tworzenia parków narodowych. Bliski jest mu również model duński, gdzie udział partnerów pozarządowych wykracza poza standardowe zasięganie ich opinii (konsultacje).

Rozwiązania stosowane w Szwecji i Danii najlepiej korespondują zatem ze współczesnymi tendencjami w dziedzinie polityki publicznej i zarządzania publicznego, w tym polityki w obszarze parków narodowych. W najszerszym zakresie gwarantują realny udział wszystkich interesariuszy w procesie decyzyjnym. Przyczyniają się do tego, że decyzja o utworzeniu parku narodowego nie musi być postrzegana jako odgórnie narzucona lokalnym i regionalnym wspólnotom. Wszystkie zainteresowane strony mają możliwość aktywnego uczestnictwa w całym procesie decyzyjnym – od idei do realizacji. Mają możliwość nie tylko

⁴¹ Konwencja z Aarhus z dnia 25 czerwca o Dostępie do Informacji, Udziale Społeczeństwa w Podejmowaniu Decyzji oraz Dostępie do Sprawiedliwości w Sprawach Dotyczących Środowiska. Polska ratyfikowała Konwencję z Aarhus 31 grudnia 2001 r.

⁴² Chris Ansell, Alison Gash, *Collaborative Governance in Theory and Practice*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 2008, nr 4, s. 544-545.

reagowania na propozycję rządowych (opiniowania), ale ich współtworzenia dzięki rozbudowanym narzędziom uczestnictwa.

Co niezwykle istotne, **szeroka partycypacja różnych podmiotów w procesie decyzyjnym nie blokuje realizacji celów ekologicznych**. Kształt procedury stosowanej w Szwecji gwarantuje, że interesy ekonomiczne czy polityczne nie przeważają nad potrzebami środowiskowymi i nie doprowadzą do sparaliżowania procesu tworzenia parku. Kompetencja do podjęcia ostatecznej decyzji w sprawie utworzenia parku należy bowiem wyłącznie do organów centralnych (rząd i parlament) i nie jest uzależniona od aprobaty innych podmiotów (jednostek samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych, przedstawicieli biznesu itp.).

Kolejnym filarem pożądanego modelu tworzenia parków narodowych – również reprezentowanym w regulacjach szwedzkich – jest **prowadzenie tego procesu w „oparciu o dowody” (evidence-based policy)**. Pojęcie polityki publicznej opartej na dowodach znane jest od wielu lat jako koncepcja zakładająca podejmowanie przez władze publiczne decyzji w oparciu o badania (dane) jakościowe i ilościowe gromadzone i analizowane w toku procesu decyzyjnego. Jest to podejście przeciwstawne polityce publicznej „opartej na opiniach”, gdzie decyzje są podejmowane bez powiązania z „twardymi” danymi, a np. w oparciu o przesłanki *stricte* polityczne⁴³.

W przypadku tworzenia parków narodowych, zasada polityki publicznej opartej na dowodach wymaga przeprowadzania w toku całego procesu decyzyjnego rozległych prac studialnych, angażowania ekspertów, sporządzania raportów i analiz określających optymalny obszar i warunki funkcjonowania przyszłego parku. Niezbędne jest również zgromadzenie możliwie najpełniejszej dokumentacji (biologicznej, geologicznej itp.) i poddanie jej naukowej weryfikacji. Wszystkie te elementy zawiera opisana wyżej procedura tworzenia parków narodowych w Szwecji i niezbędne wydaje się również ugruntowanie mechanizmu decyzji opartej na dowodach również w polskim modelu tworzenia parków narodowych.

Podsumowując, optymalna procedura tworzenia parków narodowych oraz zmiany ich granic powinna się opierać na dwóch podstawowych założeniach (filarach) wskazanych na poniższym schemacie.

⁴³ Szerzej na temat evidence-based policy zob. Ray Pawson, *Evidence-based policy: a realist perspective*, London 2006; Gary Banks, *Evidence-based Policy-making: What is it? How do we get it?*, ANZSOG/ANU Public Lecture Series, Canberra 2009

Schemat. Założenia optymalnego modelu tworzenia i zmiany granic parków narodowych.



4.2. Szczegółowa propozycja regulacji

Opierając się na powyższych założeniach oraz analizie praktyki innych państw, możliwe jest zaproponowanie w tym miejscu szczegółowego modelu tworzenia parków narodowych w Polsce. Poszczególne etapy i elementy tego procesu zostały przedstawione na schemacie poniżej.

Schemat. Procedura tworzenia i powiększania parków narodowych w Polsce – propozycja ClientEarth.

ETAP I.	Inicjatywa
	<ul style="list-style-type: none">• Minister Środowiska – z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanych podmiotem - ogłasza przystąpienie do prac nad utworzeniem bądź rozszerzeniem parku narodowego w formie memorandum zawierającego ogólnie opisany cel parku, uzasadnienie dla zastosowania tej formy ochrony,

wstępnie zakładany obszar parku oraz założenia planu rozwoju dla obszaru jednostek samorządu terytorialnego objętych parkiem wraz z informacją o środkach finansowych możliwych do wykorzystania w ramach programu.

ETAP II.

Instytucjonalizacja

- po publikacji memorandum rozpoczynają się prace nad powołaniem **Grupy Sterującej** – głównego organu roboczego. Członkowie Grupy Sterującej powoływani są przez Ministra Środowiska.
- skład Grupy Sterującej:
 - przedstawiciel Ministra Środowiska – sekretarz Grupy, odpowiedzialny za dokumentowanie jej prac i koordynację kwestii techniczno-finansowych związanych z jej funkcjonowaniem;
 - przedstawiciel Ministerstwa Rozwoju Regionalnego – odpowiedzialny za koordynowanie prac nad programem rozwoju dla obszaru jednostek samorządu terytorialnego objętych przyszłym parkiem;
 - przedstawiciele Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska jako organu administracji w największym stopniu odpowiedzialnego za realizację polityki ekologicznej państwa;
 - przedstawiciele organizacji pozarządowych, których cele statutowe obejmują działania na rzecz ochrony środowiska (co najmniej pięciu przedstawicieli) – jeżeli liczba zgłoszonych przedstawicieli przewyższa liczbę miejsc w Grupie, Minister Środowiska zaprasza do prac Grupy organizacje, które legitymują się działaniami na rzecz ochrony obszaru objętego planami powiększenia albo utworzenia parku. Minister bierze również pod uwagę konieczność zapewnienia w ramach pracy Grupy reprezentacji jak najszerszej liczby poglądów i punktów widzenia.
 - przedstawiciele zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego wyłaniani przez organy stanowiące (rady gmin i powiatów, sejmiki województw) – przedstawicielem może być zarówno radny, jak i wójt, ale też osoba spoza składu tych organów (liderzy społeczności lokalnych, organizacji pozarządowych, przedsiębiorcy).
 - przedstawiciele ośrodków naukowych (uczelnia, instytutów badawczych) – Minister Środowiska powołuje w skład Grupy Sterującej liczbę przedstawicieli środowisk naukowych co najmniej równą liczbie przedstawicieli organizacji pozarządowych. Minister dokonuje wyboru członków Grupy reprezentujących środowiska naukowe zapewniając w pierwszej kolejności udział przedstawicieli ośrodków badawczych działających w obszarze projektowanego parku.
 - facylitator (zespół facylitatorów) – osoba niezwiązana ściśle z żadnym podmiotem reprezentowanym w pracach Grupy, ale neutralna, legitymująca się doświadczeniem w dziedzinie mediacji powołana w drodze konsensusu przez wszystkich członków Grupy, a w przypadku braku zgody – przez Ministra Środowiska po zaopiniowaniu kandydatury przez członków Grupy.
 - przedstawiciel parku narodowego, który ma zostać powiększony (nie dotyczy tworzenia nowych parków).

ETAP III.

Analiza

- celem etapu III jest wypracowanie szczegółowej koncepcji projektowanego parku oraz programu rozwoju dla obszaru objętego parkiem.
- Grupa Sterująca tworzy spośród swoich członków zespoły robocze do spraw:
 - planowania obszaru parku zgodnie z potrzebami ekologicznymi – ten zespół składa się wyłącznie z przedstawicieli środowiska naukowego oraz rządu, co zapewni, że jego rekomendacje będą oparte w całości na kryteriach ekologicznych);
 - analizy skutków społeczno-gospodarczych utworzenia bądź powiększenia parku – możliwe jest tutaj zlecenie przygotowanie stosownego raportu na temat skutków społeczno-gospodarczych podmiotowi zewnętrznemu (uczelni, instytutowi badawczemu, firmie konsultingowej);
 - działań komunikacyjnych – zespół ma za zadanie opracować koncepcję działań informacyjnych i edukacyjnych kierowanych do społeczności lokalnej z obszaru przyszłego parku. Działania te będą prowadzone w ramach etapu V.
- facylitator (zespół facylitatorów) zapewnia wymianę informacji między poszczególnymi zespołami oraz organizuje regularne spotkania całej Grupy.
- każdy zespół przygotowuje opracowanie podsumowujące swoją działalność:
 - analiza określająca optymalny obszar i kształt parku;
 - analiza skutków społeczno-gospodarczych utworzenia parku wraz z projektem programu rozwoju dla obszaru jednostek samorządu terytorialnego objętych projektowanym parkiem (wraz z szacunkowymi kosztami programu);
 - analiza wskazująca kierunki działań informacyjno-edukacyjnych kierowanych do społeczności lokalnej.
- przewodniczący Grupy przygotowuje na podstawie analiz zespołów roboczych raport podsumowujący pracę Grupy. Raport zawiera prezentację możliwie najszerzej liczby stanowisk i wariantów, które pojawiły w ramach prac Grupy. Treść raportu nie jest poddawana głosowaniu w ramach Grupy, ale każdy członek Grupy ma prawo zgłoszenia uwag do projektu raportu, które załącza się do jego ostatecznej wersji.
- prace Grupy Sterującej oraz analizy zlecane podmiotom zewnętrznym finansowane są ze środków Ministerstwa Środowiska, przy czym członkowie Grupy (poza facylitatorami) nie otrzymują stałego wynagrodzenia, a jedynie zwrot uzasadnionych kosztów.
- opracowania (raport) przygotowane przez Grupę podlegają publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Środowiska albo w odrębnym serwisie internetowym dedykowanym projektowi.

ETAP IV.

Propozycja

- na podstawie raportu Grupy Sterującej Minister Środowiska opracowuje projekt rozporządzenia w sprawie utworzenia albo powiększenia parku narodowego, zaś Minister Rozwoju Regionalnego w porozumieniu z Ministrem Środowiska i marszałkiem województwa sporządza projekt programu rozwoju dla obszaru jednostek samorządu terytorialnego objętych projektowanym parkiem narodowym.

- uzasadnienie do projektu rozporządzenia, a także projekt programu rozwoju zawierają szczegółowe odniesienia do uwag i postulatów zawartych w raporcie Grupy Sterującej, w szczególności powody nieuwzględnienia zgłoszonych uwag.
- po konsultacji z Grupą Sterującą Minister Środowiska informuje o planowanym terminie przedstawienia projektu rozporządzenia Radzie Ministrów.

ETAP V.

Budowanie konsensusu

- prace nad projektami rozporządzenia i programu rozwoju toczą się dwutorowo:
 - w ramach Grupy Sterującej: projekty są rozpatrywane przez Grupę Sterującą z udziałem przedstawicieli Ministerstwa Środowiska.
 - z udziałem społeczności lokalnej: Ministerstwo Środowiska z udziałem członków Grupy Sterującej i we współpracy z podmiotami reprezentowanymi w Grupie, wykorzystując przygotowane przez nią propozycje, prowadzi kampanię informacyjno-edukacyjną. Obejmuje ona w szczególności takie działania jak: warsztaty adresowane do konkretnych grup docelowych (np. przedsiębiorcy, leśnicy, rolnicy); otwarte wycieczki dla mieszkańców umożliwiające przedstawienie obszaru przyszłego parku, zasady jego działania oraz zasady wstępu na teren parku oraz np. możliwości zbierania runa leśnego w parku; ogłoszenia prasowe; seminaria tematyczne.
- powyższa procedura prowadzona jest równoległe z procedurą konsultacji i zgłaszania uwag do projektów rozporządzeń opisaną w ustawie o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa⁴⁴.

ETAP VI.

Decyzja

- decyzja o utworzeniu bądź zmianie granic parku narodowego zapada w formie rozporządzenia Ministra Środowiska albo Rady Ministrów na podstawie projektu przedstawionego przez Ministra Środowiska;
- wraz z rozporządzeniem w sprawie utworzenia bądź zmiany granic parku narodowego Rada Ministrów uchwała (bądź nowelizuje uchwalony wcześniej) plan rozwoju w odniesieniu do obszaru objętego parkiem.

⁴⁴ Por. w szczególności art. 5-7 ustawy z dnia 5 lipca 2005 r. – o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, Dz.U. z 2005 r., Nr 169, poz. 1414 z późn. zm.

Elementy uzupełniające:

- **ramy czasowe** - cały proces winien być poddany pewnym ramom czasowym, aby nie dopuścić do blokowania decyzji poprzez jej odwołanie oraz narzucić procedurze pewną dynamikę. W szczególności, konieczne jest wprowadzenie limitu czasowego pracy grupy sterującej (etap III) oraz procesu opiniowania projektu rozporządzenia w sprawie utworzenia lub powiększenia parku (etap V).
- **dodatkowe działania osłonowe dla gmin** – utworzenie bądź powiększenie parku narodowego wywołuje również konsekwencje podatkowe, tj. spadek wpływów z tytułu podatku od nieruchomości i podatku leśnego. Nieruchomości wchodzące w skład parku narodowego są bowiem zasadniczo wyłączone spod opodatkowania podatkiem od nieruchomości⁴⁵, zaś w przypadku podatku leśnego jego stawka ulega obniżeniu o połowę w odniesieniu do lasów włączonych do parku narodowego⁴⁶. O ile w przypadku podatku od nieruchomości, gmina może zwrócić się do państwa o zwrot utraconych dochodów⁴⁷, to w przypadku podatku leśnego, taka możliwość nie istnieje. Kwota umniejszająca w ten sposób budżety gminne zapewne nie jest bardzo znacząca, ale przyznanie gminom możliwości uzyskania zwrotu utraconych dochodów również w odniesieniu do podatku leśnego, byłoby ważnym gestem w stronę samorządów.
- **partycypacja rozszerzona na etap zarządzania parkiem** – udział szerokiego grona interesariuszy w procesie decyzyjnym nie powinien kończyć się z dniem podjęcia przez rząd ostatecznej decyzji w sprawie utworzenia czy powiększenia parku narodowego. W szczególności procedurze analogicznej do zaproponowanej powyżej powinno być poddane tworzenie planów ochrony dla parków narodowych, podstawowego aktu kształtującego zasady zarządzania parkiem, w tym możliwości wstępu na jego obszar oraz wskazującego inne ograniczenia wiążące również lokalne społeczności⁴⁸.

4.3. Rekomendacje legislacyjne

ClientEarth wyraża zdecydowane poparcie dla obywatelskiego projektu nowelizacji ustawy o ochronie przyrody. Projekt obywatelski stanowi optymalny punkt wyjścia do zmian ustawowych z uwagi na to, że stwarza szansę realizacji podstawowego celu proponowanego powyżej modelu – odblokowanie procesu tworzenia i powiększania parków narodowych w Polsce.

Projekt ten – w celu zwiększenia możliwości jego szerokiej akceptacji oraz realizacji założeń opisanych powyżej – może jednak zostać uzupełniony o zaprezentowaną w niniejszej opinii kompleksową koncepcję procedury tworzenia i powiększania parków narodowych. Jej wdrożenie **nie musi wymagać** zmian w treści propozycji obywatelskiej, ale uregulowania na poziomie rozporządzenia – co zapewni jej większą skuteczność - albo nawet dokumentu o charakterze *soft law* (np. uchwała Rady Ministrów). Całokształt zaprezentowanej wyżej procedury nie wiąże się z władczą ingerencją władzy publicznej w prawa i obowiązki jednostek, ale mieści się w sferze tzw. działań społeczno-organizatorskich.

⁴⁵ Art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. – o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. z 1991 r., Nr 9, poz. 31 z późn. zm.

⁴⁶ Art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 30 października 2002 r. – o podatku leśnym, Dz.U. z 2002 r., Nr 200, poz. 1682 z późn. zm.

⁴⁷ Art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. – o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. z 1991 r., Nr 9, poz. 31 z późn. zm.

⁴⁸ Obecnie procedura tworzenia planu ochrony opisana jest w art. 19 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. – o ochronie przyrody, Dz.U. z 2004 r., Nr 92, poz. 880 z późn. zm.

Ponadto w naszej ocenie, przedstawiona wyżej propozycja powinna zostać **przetestowana** w ramach jednego, pilotażowego projektu utworzenia czy powiększenia parku narodowego, a następnie poddana szczegółowej ewaluacji z udziałem wszystkich uczestników. Umożliwi to jej udoskonalenie i wyeliminowanie ewentualnych niedociągnięć.

Co więcej, uważamy że przedstawiona propozycja może posłużyć jako wzorzec dla procedur tworzenia i zarządzania innymi obszarami chronionymi. Chodzi np. o parki krajobrazowe czy obszary Natura 2000. W szczególności, koncepcja trzech filarów procedury tworzenia obszarów chronionych (partycypacja, prymat potrzeb ekologicznych, mechanizm polityki publicznej opartej na dowodach) wydaje się tworzyć zestaw uniwersalnych zasad tworzenia polityki ekologicznej.

ANEKS

Tabela. Procedury tworzenia i powiększania parków narodowych w Polsce 1990-2010.

Źródło	Okres obowiązywania	Treść procedury	Liczba utworzonych p.n. / Liczba powiększeń obszaru p.n.
Ustawa z dnia 7 kwietnia 1949 r. o ochronie przyrody	1990 - 1991	Art. 14. 1. Utworzenie parku narodowego następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, wydanego na wniosek Ministra Leśnictwa. 2. Rozporządzenie to będzie zawierało: 1) nazwę parku narodowego, 2) określenie obszarów, wchodzących w skład parku narodowego, 3) określenie ograniczeń wprowadzanych na podstawie art. 18, 4) określenie zasad zagospodarowania, 5) ustanowienie podległej Ministrowi Leśnictwa władzy, powołanej do sprawowania zarządu parku narodowego, oraz określenie jej zakresu	2/0⁴⁹

⁴⁹ Pod uwagę wzięto wyłącznie okres od 1 stycznia 1990 r. do 12 grudnia 1991 r. (dzień wejścia w życie nowej ustawy o ochronie przyrody wyznaczający jednocześnie dzień utraty mocy obowiązującej ustawy z 1949 r.).

działania.			
Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody	1991 - 2000	Art. 14. (...) 7. Utworzenie parku narodowego następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, które określa nazwę parku, obszary wchodzące w jego skład i obszary tworzące otulinę parku oraz ograniczenia i zakazy przewidziane w art. 37 ust. 1.	5/18
Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody po nowelizacji z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody	2001 - 2004	Art. 14. (...) 7. Utworzenie parku narodowego, powiększenie lub zmniejszenie jego obszaru następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, które określa: 1) nazwę parku narodowego, 2) jego obszar, 3) otulinę, 4) nieruchomości Skarbu Państwa nie przechodzące w trwałe zarząd parku narodowego, 5) zakazy właściwe dla danego parku narodowego wybrane spośród wymienionych w art. 23a. 7a. Likwidacja parku narodowego może nastąpić w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, wyłącznie w razie bezpowrotnej utraty jego wartości przyrodniczych i kulturowych. 7b. Utworzenie, powiększenie, zmniejszenie lub likwidacja parku narodowego może nastąpić tylko po uzgodnieniu z właściwymi miejscowo organami zainteresowanych jednostek samorządu	1/2

terytorialnego, na których obszarze działania planuje się powyższe zmiany, oraz po zaopiniowaniu, w terminie jednego miesiąca od dnia przedłożenia tych zmian, przez zainteresowane organizacje pozarządowe. Niezłożenie opinii w przewidzianym terminie uznaje się za brak uwag.

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody

2004 -

Art. 10.

0/0

1. Tworzenie parku narodowego, zmiana jego granic lub likwidacja następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, które określa jego nazwę, obszar, przebieg granicy, otulinę i nieruchomości Skarbu Państwa nieprzechodzące w trwały zarząd parku narodowego. Rada Ministrów, wydając rozporządzenie, kieruje się rzeczywistym stanem wartości przyrodniczych obszaru. Likwidacja lub zmniejszenie obszaru parku narodowego następuje wyłącznie w razie bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych i kulturowych jego obszaru.

2. Tworzenie parku narodowego, zmiana jego granic lub likwidacja może nastąpić po uzgodnieniu z właściwymi miejscowo 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.
