

W sejmie ponownie o parkach narodowych

12 stycznia 2012 roku, drugiego dnia obrad 5 posiedzenia VII kadencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, marszałek Cezary Grabarczyk zapowiedział: *Przystępujemy do rozpatrzenia punktu 8. porządku dziennego: Pierwsze czytanie obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody (druk nr 23). Proszę o zabranie głosu przedstawiciela Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej, pana Krzysztofa Worobca, w celu przedstawienia uzasadnienia projektu ustawy.*

Choć brzmi to nieco dziwnie, było to faktycznie drugie pierwsze czytanie, bowiem po raz pierwszy projekt, pod którym podpisało się prawie ćwierć miliona obywateli, był już czytany rok temu.



Krzysztof Worobiec w czasie prezentacji ustawy. Fot. Stefan Okołowicz

O demokracji bezpośrednio

Zgodnie z artykułem 118 Konstytucji, inicjatywa ustawodawcza (prawo zgłaszania projektów ustaw) przysługuje posłom, senatowi, prezydentowi Rzeczypospolitej i radzie ministrów oraz *grupie co najmniej 100000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu*. Tryb postępowania określa ustawa z 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, zgodnie z którą projekty ustaw z uzasadnieniem i 100 tysiącami podpisów poparcia składa się na ręce Marszałka Sejmu, wyznaczając reprezentanta do prac nad projektem.

Po spełnieniu wszystkich warunków formalnych projekt trafia do pierwszego czytania w sejmie, a posła wnioskodawcę zastępuje przedstawiciel inicjatywy, który uzasadnia ustawę i odpowiada na pytania i wątpliwości posłów. Następnie projekt jest odsyłany do stosownych komisji sejmowych, które powołują nadzwyczajne podkomisje (zdarzało się, że obywatelskie projekty były odrzucane podczas pierwszego czytania).

Oddajcie Parki Narodowi

W Polsce formy ochrony mające w nazwie *park* są postrzegane przez dużą część społeczności i samorządów lokalnych jako „hamulec rozwoju”, a inicjatywy zmierzające do ustanowienie nowych parków blokowane na wszelkie sposoby. Dlatego od 2001 r. nie powstał w Polsce żaden park narodowy. Wyjściem z impasu może być więc zmiana obowiązującego prawa. Z tego powodu latem 2010 r. zawiązała się koalicja stowarzyszeń, utworzono 15-osobowy komitet obywatelski, a 6-osobowy zespół¹ przygotował projekt ustawy o zmianie przepisów w zakresie tworzenia i zmiany granic parków narodowych.

Zgodnie z wymogami prawa, projekt wraz z 1000 podpisów został złożony Marszałkowi Sejmu, który po ich przyjęciu wyznaczył 3-miesięczny termin na zebranie pozostałych 99 tysięcy podpisów! A to nie taka prosta sprawa i powodzenie akcji „Oddajcie Parki Narodowi” do ostatniej chwili stało pod znakiem zapytania. Ku ogólnemu zaskoczeniu okazało się jednak, że dzięki zaangażowaniu wielu organizacji (Fundacja Dzika Polska, Fundacja EkoRozwoju, Fundacja Ekologiczna Arka, PTO, Salamandra, Pracownia na rzecz Wszystkich Istot, Towarzystwo Ochrony Krajobrazu, Stowarzyszenie Sadyba, WWF Polska, OTOP, Polska Zielona Sieć), a zwłaszcza Greenpeace’u oraz wielkiemu wysiłkowi wolontariuszy, zamiast obligatoryjnych 100 tysięcy zebraliśmy prawie 250 tysięcy podpisów.

9 listopada 2010 r. 26 kartonów z podpisami złożono w Sejmie, w następnych dniach donoszono kolejne kartony. Po weryfikacji ich poprawności i ilości projekt ustawy został skierowany do pierwszego czytania w dniu 20 stycznia 2011 r., podczas 83 plenarnego posiedzenia Sejmu poprzedniej kadencji (druk sejmowy nr 3727)².

Nowelizacja ustawy

Głównym celem nowelizacji ustawy jest przełamanie zastoju w tworzeniu nowych i powiększaniu istniejących parków narodowych, poprzez zmianę obowiązujących przepisów prawa. Proponujemy powrót do dobrze funkcjonującego stanu prawnego, obowiązującego w Polsce przez 77 lat – od 1934 do 2001 r. – poprzez zmianę obowiązku **uzgadniania** z samorządami decyzji w tym zakresie na ich **opiniowanie**.

Ta niewielka zmiana (słowa „uzgadnianie” na „opiniowanie”) ma kluczowe znaczenie dla ochrony przyrody i jej zachowania w nienaruszonym stanie dla przyszłych pokoleń. „Uzgodnienie” ma bowiem charakter wiążący, a zatem jeśli organ uchwałodawczy samorządu nie zgodzi się na utworzenie parku narodowego, to tereny o wyjątkowych walorach naturalnych i znaczeniu narodowym czy nawet światowym, nie mogą być chronione jako parki narodowe! Przyjęcie poprawki nie spowoduje natychmiastowego utworzenia jakiegokolwiek parku narodowego, ale powinno usprawnić zablokowany mechanizm ich tworzenia.



Przedstawiciele obywatelskiego komitetu w ławach sejmowych. Fot. Stefan Okołowicz.

Potrzeba dialogu czy zamach na demokrację?

Próba zmiany prawa regulującego tworzenie parków narodowych spotkała się z oporem samorządowców. Uważają oni, iż zmiana ustawy „zakłóci funkcjonowanie demokracji”, „ograniczy samorządy”, „pozbawi prawa do decydowania” i „uniemożliwi dialog społeczny”.

Uważamy, że zmiana nie pozbawi nikogo prawa głosu, ale zmusi samorządy do opartego na danych dialogu merytorycznego, którego brakuje... bo obecne prawo temu nie służy. Nie jest możliwy konstruktywny i rzeczowy dialog, gdy tylko jedna ze stron (samorządy) ma potężną broń w postaci prawa weta, czyli instrumentu kojarzonego z anarchią polityczną, nie z demokracją. Zmiana ustawy zmusi do dialogu społecznego, którego brakuje, czego najlepszym dowodem jest fiasko rozmów w sprawie powiększenia Białowieskiego Parku Narodowego.

W stanowisku z 2 marca 2011 r. na temat projektu ustawy Rada Ministrów stwierdziła, że po jego przyjęciu samorządy terytorialne *zachowują możliwość wyrażania swojego stanowiska poprzez zaopiniowanie odpowiedniego aktu prawnego. Taka forma umożliwi skuteczny dialog pomiędzy organami, bowiem opinia będzie musiała zawierać merytoryczne uzasadnienie [...] Dzięki temu możliwy będzie dialog prowadzący do wypracowania konsensusu...*



Przedstawiciele obywatelskiego komitetu w ławach sejmowych. Fot. Marek Broniarek

Również w opinii prawnej Biura Analiz Sejmowych czytamy, że *pozbawienie samorządów prawa weta nie musi oznaczać, że ich stanowisko przestanie mieć znaczenie [...] Fakt, że opinia ma charakter niewiążący nie zwalnia organu podejmującego decyzję z przeprowadzenia analizy uwarunkowań społeczno-gospodarczych i poważnego potraktowania obaw oraz zastrzeżeń samorządów lokalnych. Wydaje się, iż słusznie podkreślają projektodawcy, że propozycja ta umożliwi prowadzenie z samorządami prawdziwego dialogu, którego brakowało, gdy dysponowały one prawem weta.*

Obywatele ponownie w sejmie

Obywatelski projekt ustawy, czytany w poprzedniej kadencji sejmu, wraz z jej końcem nie trafił do kosza, tak jak pozostałe projekty ustaw (niezależnie od tego, na jakim etapie się one znajdowały) – jest to jeden z wyjątków od zasady dyskontynuacji prac sejmowych. Dlatego w nowej kadencji sejmu projekt po raz kolejny został skierowany do pierwszego czytania.

Trudny obowiązek jego uzasadnienia przypadł ponownie niżej podpisanemu, jako przedstawicielowi Komitetu Inicjatywy Obywatelskiej. Na sali obrad plenarnych towarzyszyła mi Marta Wiśniewska (WWF), upoważniona do zastępowania mnie i zabrania głosu z sejmowej mównicy. O godz. 14 zasedliśmy w ławach znajdujących się po lewej stronie marszałka sejmu, na przeciw ław rządowych (w tzw. lewym tramwaju). Obrady prowadził marszałek Cezary Grabarczyk, a na sali obecnych było 20-24 posłów (większość z Ruchu Palikota – ¼ tego klubu wraz z jego szefem) oraz podsekretarz stanu Janusz Zaleski – Główny Konserwator Przyrody. Z galerii dla publiczności debacie przyglądało się 8 członków „koalicji parkowej”, w tym 5 osób ze Stowarzyszenia „Sadyba”.

Po trwającym 30 minut uzasadnieniu (tym samym, co poprzednio, ale zaktualizowanym) nastąpiła

seria 10-minutowych oświadczeń w imieniu klubów poselskich. Poseł Arkadiusz Litwiński (PO) wyraził poparcie i stwierdził *czym innym jest wyrażanie opinii, czego jesteśmy zwolennikami, [...] a czym innym jest udzielanie komukolwiek prawa weta. To przywołuje wspomnienia związane z niekoniernie najlepszymi kartami naszej historii. Weto, liberum veto zawsze kojarzyło się niedobrze.*

Jerzy Szmit przedstawił wątpliwości klubu PiS: *Ogromne wątpliwości budzi główne przesłanie projektu, które zmierza do pozbawienia organów samorządu terytorialnego możliwości decydowania o utworzeniu bądź poszerzeniu działającego na ich terenie parku narodowego. Wyraził zdanie, że lokalne społeczności oraz bezpośrednio zainteresowanych obywateli trzeba po prostu przekonać o tym, że zmiana ta nie utrudni im życia, a może nawet wpłynie na poprawę warunków ich bytowania, a ostatecznym sprawdzianem mogłoby być referendum.*



Na sali obrad najwięcej było posłów z klubu Ruchu Palikota (Janusz Palikot i wicemarszałek sejmu Wanda Nowicka brawami aprobują obywatelski projekt). Fot. Marek Broniarek

Marek Domaradzki (Ruch Palikota) oświadczył: *Istniejące przepisy niezaprzeczalnie naruszają konstytucyjne prawa obywateli do skutecznej ochrony przyrody [...] Klub Ruch Palikota zagłasuje za proponowanymi zmianami w ustawie o ochronie przyrody. Zagłasuje za nowoczesnym i sprawiedliwym zarządkiem nad ochroną dobra narodowego, którym niewątpliwie są parki narodowe.*

Marek Gos stwierdził, że *przygotowany przez inicjatywę obywatelską obywatelski projekt ochrony przyrody Klub Parlamentarny Polskiego Stronnictwa Ludowego uważa za co najmniej wątpliwy i dyskusyjny...*, a Eugeniusz Czykwin oświadczył że *klub SLD nie poprze projektu, o ile nie znajdą się w nim zapisy gwarantujące rozstrzygnięcie sporów o zakres i metody działań służących ochronie przyrody w drodze dialogu i poszukiwania rozsądnego kompromisu. Dla nas rozsądny kompromis oznaczać będzie znalezienie rozwiązań, które, zapewniając podwyższenie standardów ochrony przyrody, nie spowodują pogorszenia warunków życia miejscowej ludności. Zgłosił też wniosek, by Sejm zobowiązał rząd, aby przed rozpoczęciem prac podkomisji, którą zapewne powołamy i która zostanie utworzona, dostarczył Sejmowi założenia rozwiązań dotyczących rekompensat dla samorządów gmin za straty rozwojowe w związku z utworzeniem na ich obszarach parków narodowych.*

Mariusz Orion Jędrysek w imieniu klubu Solidarna Polska mówił: *Myszę, że kompromis w tym wypadku musi być wypracowany. Minister środowiska powinien mieć możliwość podejmowania ostatecznej decyzji w tym zakresie, która pomija opinie samorządów terytorialnych, jednocześnie dając możliwość rekompensaty w tym zakresie czy zapewniając jak najmniejszą stratę w interesach.*

Wszyscy posłowie w imieniu swoich klubów docenili nasze społeczne zaangażowanie i opowiedzieli

się za skierowaniem ustawy do komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (jak w zeszłym roku), a poseł PiS dodatkowo do Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Później w ramach pytań do przedstawiciela inicjatywy i ministra głos zabierali posłowie: Anna Paluch (PiS), Henryk Siedlaczek (PO), Jerzy Borkowski (RP), Marek Domaradzki (RP), Piotr Chmielowski (RP), Piotr Szeliga (RP), Krystyna Kłosin (PO). Na pytania odpowiadał minister Zaleski, który po raz kolejny potwierdził poparcie resortu dla naszego projektu.

Następnie, zgodnie z procedurą, zostałem poproszony o zabranie głosu. Podziękowałem za poparcie klubom, posłom i ministrowi, mówiłem o 14 krokach modelu szwedzkiego tworzenia parków narodowych i o tym, że parki narodowe nie są hamulcem. Zacytowałem fragment opracowania prof. Tomasza Żylicza z Warszawskiego Ośrodka Ekonomii Ekologicznej: *Analiza faktycznie obserwowanych konfliktów „parkowych” wykazuje, że ludzie obwiniają parki za ograniczenia, które wcale nie są z nimi związane. Podobnie, obwiniają je za utratę możliwości inwestycyjnych, które były iluzoryczne. Ścisłe rzecz ujmując, uciążliwości tego typu nie istnieją realnie.*

Apelowałem również o wszczęcie ogólnopolskiej kampanii na rzecz przywrócenia „dobrego wizerunku” parków narodowych i istoty obszarowych form ochrony krajobrazu oraz zasad ich tworzenia. Stwierdziłem, że możliwe jest wypracowanie procedury efektywnych konsultacji i partycypacji, obejmującej wszystkie zainteresowane grupy – także samorządy³. Debatę zakończył marszałek Eugeniusz Grzeszczak informując, że głosowanie nad wnioskiem o skierowanie projektu do komisji rolnictwa odbędzie się „w bloku głosowań”⁴.

10 ustaw obywatelskich w ciągu 12 lat

Pierwsze czytanie obywatelskiego projektu ustawy to swoiste „święto społeczeństwa obywatelskiego”, nie tylko dlatego, że odbywa się podczas plenarnego posiedzenia sejmiku – jak projekty najważniejszych ustaw („zwykle” czytane są na posiedzeniach komisji).

Święto rzadkie, o czym świadczą statystyki: od wprowadzenia ustawy o inicjatywie obywatelskiej w 1999 r. do tej pory zainicjowano około 90 obywatelskich inicjatyw ustawodawczych. Tylko w 35 przypadkach udało się spełnić wszystkie wymogi formalne i projekty tych ustaw zostały skierowane do pierwszego czytania. Z liczby tej 14 projektów zostało odrzuconych, 11 czeka jeszcze na zakończenie drogi legislacyjnej (niektóre od wielu lat). Tylko 10 ustaw zostało przyjętych przez posłów i stały się obowiązującym prawem⁵. 10 ustaw obywatelskich przyjętych w ciągu 12 lat! Nie jest to liczba oszałamiająca, zważywszy na ogólną ilość ustaw przyjętych w tym samym czasie przez Sejm! Liczby te pokazują, jak długa i trudna dla obywatelskich projektów ustaw jest droga do szczęśliwego finału!

Mam nadzieję, że droga, na której znajduje się „ustawa parkowa”, zmierza do takiego finału i poprawi mało imponującą statystykę. Dobrze, że to drugie pierwsze czytanie odbyło się na początku kadencji Sejmu, jest więc szansa, że tym razem projekt pokona całą drogę legislacyjną. Poseł Arkadiusz Litwiński swoje wystąpienie zakończył słowami: *Jestem przekonany, że raczej po kilku tygodniach niż miesiącach prac będziemy w stanie jako Wysoki Sejm i cały parlament przyjąć prawo, które będzie racjonalnym narzędziem do ochrony polskiego dziedzictwa narodowego w tej części, w której jest nam ono dane, nawet nie przez naszych przodków, choć również, ale przez naturę i opatrność.* I tego na otwarcie Nowego Roku życzę nam wszystkim!

Krzysztof A. Worobiec

Przypisy:

1. Andrzej Kepel, Robert Cyglicki, Krzysztof A. Worobiec, Adam Wajrak, Mikołaj Pietrzak i Ewa Kałuska.
2. Por.: Miesięcznik Dzikie Życie nr: [3/2011](#), [4/2011](#) i [7-8/2011](#).
3. Stenogram:
orka2.sejm.gov.pl/StenoInter7.nsf/0/E5C152E909FE8A04C1257984004A9393/%24File/5_b_ksiazka.pdf
retransmisja obrad (nasz punkt od godz. 14:09 do 15:59):
sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/transmisja.xsp?documentId=E5C152E909FE8A04C1257984004A9393&symbol=STENOGRAM_TRANSMISJA
4. 13.01 Sejm nie zgodził się, by projekt omawiała komisja rolnictwa. Za wnioskiem o skierowanie do trzech komisji było 189 posłów, 249 było przeciw, a 2 wstrzymało się od głosu.
5. Dane uzyskane w grudniu 2011 r. w Kancelarii Sejmu.